

1646

Riitta Piri

**KIELIOHJELMAPOLIITTINEN
SUUNNITTELU
JA PÄÄTÖKSENTEKO OSANA
YHTEISKUNTA- JA
KOULUTUSPOLITIikkaA**

**Lisensiaatintutkimus
Jyväskylän yliopisto
Soveltavan kielentutkimuksen keskus**

SISÄLLYS

ESIPUHE	3
TIIVISTELMÄ	7
1. TUTKIMUKSEN TARKOITUS	10
2. TAUSTAA TUTKIMUKSELLE	11
2.1 Poliitiikan ja poliittisen päätöksenteon näkökulma	11
2.2 Koulutuspoliittiseen päätöksentekoon liittyviä muita tutkimuksia	15
2.3 Korporatismi ja etujärjestöt	16
3. KATSAUS KIELIPOLIITTISIIN JA KIELIOHJELMA- POLIITTISIIN NÄKÖKULMIIN ERI AIKOINA JA ERI MAISSA	21
3.1 Suomen kielipoliittinen ja kieliohjelmepoliittinen kehitys	25
3.1.1 Ennen itsenäisyyden aikaa	25
3.1.2 Oppikoulun kielenopetus	28
3.1.3 Kansakoulun kielenopetus	30
3.2 Muiden maiden kielenopetus	31
3.2.1 Viron kielipoliittinen ja kielenopetus	31
3.2.2 Yhdysvaltojen kieliohjelmepoliittinen ja kielenopetus	34
3.2.3 Neuvostoliiton ja Saksan demokraattisen tasavallan kielenopetus	39
3.2.4 Euroopan unionin kielenopetus	40
4. KIELIPOLITIikka JA KOULUJEN KIELIOHJELMA	45
4.1 Yleistä	45
4.2 Esimerkki monikielisen Euroopan maan kieliohjelmepoliittisesta periaateohjelmasta (Sveitsi)	48
5. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	51
5.1 Teoreettinen viitekehys	51
5.2 Poliittinen päätöksenteko	52
5.3 Kielipoliittinen suunnittelu	53
5.4 Poliittinen ja kielipoliittinen käsitteistö ja terminologia	62
5.5 Tutkimuksen muu käsitteistö ja terminologia	65
5.5.1 Arviointi	65
5.5.2 Kansainvälisyys	66
5.6 Tutkimusongelmat ja tutkimusaineisto	68
6. KIELIPOLIITTINEN SUUNNITTELU JA KIELIPOLITIIKAN TAVOITTEET	69
6.1 Tavoitteiden syntyyn johtavia tekijöitä	69
6.1.1 Suomen kieliolosuhteet	73
6.1.2 Peruskoulun kielenopetus	78
6.1.3 Kielitaidon tarve	80
6.1.4 Tutkimukset kielitaidon tarpeesta	83
6.1.5 Kieltenopetuksen vaikuttajat	87
6.2 Kieliohjelmepoliittisten ja koulutuspoliittisten tavoitteiden valmistelu	93
6.2.1 Periaateohjelman valmistelu alkaa	94
6.2.2 Poliittinen päätöksentekijä ryhtyy toimiin	95

6.2.3	Lukion opetussuunnitelma ja kieliohjelma- poliittiset linjaukset.....	98
6.2.4	Keskiasteen ammatillisen koulutuksenkielipoliittiset linjaukset.....	102
6.2.5	Kielipoliittiset yleistavoitteet.....	103
6.3	Kieliohjelman tavoitteet.....	107
6.3.1	Määrälliset ja laadulliset tavoitteet.....	107
6.3.2	Molempien kotimaisten kielten säilyttämisen tavoite.....	116
6.4	Suhtautuminen tavoitteisiin ja ehdotuksiin.....	119
6.5	Muu kieliohjelman valmistelu.....	121
6.5.1	Euroopan ulkopuoliset kielet ja kulttuurit.....	121
6.5.2	Euroopan kansalliskielet ja kulttuurit.....	122
6.5.3	Kieliohjelman monipuolistaminen jatkuu.....	125
6.5.4	Kaksikielisyyttä ja kielitaitoa lisää vieraskielisen opetuksen avulla.....	127
7.	HARJOITETUN KOULUTUSPOLITIIKAN TILANNEKATSAUS	132
7.1	Hallituksen selonteko.....	132
7.2	Eduskunnan linjaukset.....	134
8.	PALUU RUOTSINKIELEN ASEMAAN JA MUUHUN KIELIOHJELMAAN	137
9.	KIELIOHJELMAPOLITIikka OSANA YHTEISKUNTA JA KOULUTUSPOLITIikka	141
9.1	Koulutusta koskeva lainsäädäntö ja sen valmistelu.....	141
9.1.1	Eduskunta päätöksentekijänä.....	146
9.1.2	Valtioneuvosto päätöksentekijänä.....	153
9.1.3	Päätöksenteon tarkastelu.....	158
9.2	Vuoden 1999 lainsäädäntö ja sen valmistelu.....	162
9.2.1	Eduskunta päätöksentekijänä.....	165
9.2.2	Uuden lainsäädännön valmistelussa esiin tullutta.....	168
10.	TUTKIMUKSET TULOKSET	170
10.1	Kieliohjelmapolitiikan tavoitteet, niiden muutokset ja jatkuvuus kielipoliittisessa suunnittelussa ja valmistelussa.....	170
10.1.1	Peruskoulun ja lukion kieliohjelman määrää koskevat tavoitteet.....	171
10.1.2	Peruskoulun ja lukion tuottaman kielitaidon kehittä- minen muussa opetuksessa.....	173
10.2	Kielipoliittisen suunnittelun tavoitteet suhteessa peruskoulun ja lukion koulutuspoliittiseen suunnitteluun.....	174
10.3	Kieliohjelmapolitiittinen päätöksenteko osana koulutuspoliittista päätöksentekoa.....	175
11.	DISKUSSION	180
	LÄHTEET	184

ESIPUHE

Kiinnostukseni kielipolitiikkaan ja koulujen kieliohjelman suunnittelukysymyksiin juontaa juurensa 1970-luvulta, jolloin siirryin kieltenopettajan tehtävistä Suomen kieltenopettajien liiton (Sukolin) toiminnanjohtajaksi. Elettiin peruskoulun kieliohjelman ratkaisun jälkeistä aikaa ja Sukol seurasi aktiivisesti peruskoulujärjestelmän toimeenpanon aikaan saamia haasteita. Uutena pohdiskelunaiheena oli mm, mihin suuntaan peruskoulun kielivalinnat tulevat ohjaamaan lukion ja muiden koulutusmuotojen kielenopetusta. Sukolin luottamushenkilöitä ja elinkeino- sekä kulttuurielämän vaikuttajia kiinnosti myös se, millainen kielitaito tulisi suomalaisilla olemaan heidän siirryttyään työelämään 2000-luvulla. Samalla ilmaantui muitakin kiinnostavia koulutukseen liittyviä kysymyksiä. Hoitaessani esimerkiksi yhteyksiä kouluhallituksen virkamiehiin tuntui minusta siltä, että heidän tapansa ajatella asiaa koko maan ja koko ikäluokan kannalta oli kiehtovaa.

Toiminnanjohtajakautena tapasin usein nuoren tutkijan Sauli Takalan KTL:stä, jota tuntui vaivaavan Sukolin toiminnan keskittyminen liäksi kieltenopettajien arkisiin ongelmiin. Hän esitteli minulle useaan otteeseen erilaisia innovoivia haasteita, joihin Sukolin tulisi tarttua. Tehtävieni runsaus ja jäsenistön ajankohtaiset ongelmat estivät minua eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta näkemästä metsää puiden sijasta ja siksi siirtyminen laajempialaisiin tehtäviin alkoi näyttää minusta yhä houkuttelevammalta.

Lyhyen kouluhallituksessa vietetyn työjakson jälkeen siirryin Uudenmaan lääninhallitukseen koulutoimentarkastajaksi. Siellä minulle tulivat koulutusasiat läheisiksi yleisemmältäkkin kuin vain kieltenopetuksen kannalta. Mieluusti otin tehtävän vastaan, kun pyydettiin suostumustani juuri käynnistyneen lukion opetussuunnitelmatoimikunnan kieltenjaoston jäseneksi. Toimikunnassa nousi kielenopetus yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi ja asiasta oli virinnyt siellä erilaisia mielipiteitä. Näin sain ensimmäiset kosketukset varsinaisiin koulutuspoliittisiin kysymyksiin. Myös Uudenmaan lääninhallituksessa pohdittiin keskushallinnon koulutuspoliittisia linjauksia; olivathan Uudenmaan läänin koulut valmistautumassa peruskoulujärjestelmään siirtymiseen. Jos minulla oli näihin keskusteluihin annettavaa niin, paljon oli myös oppimista. Toimin tavallaan kollegojeni tiedonvälittäjänä keskiasteen toimikunnan pohdintoihin. Olinhan koulutoimentarkastajien enemmistöstä

poiketen saanut koulutukseni oppikoulunopettajaksi. Muut kollegani olivat enimmäkseen entisiä kansakoulun tarkastajia. Heidän tapansa arvioida asioita oli katsantokannaltaan minulle uusi.

Lääninhallituksesta kutsuttiin minut vuoden lopussa 1976 asetetun kieliohjelmakomitean aluksi sivutoimiseksi ja sittemmin päätoimiseksi sihteeriksi. Näissä yhteyksissä tapasin myös Jyväskylän yliopiston englantilaisen filologian professorin Kari Sajavaaran, jonka näkemykset kielitieteen jatkotutkintojen sisällöllisistä painotuksista saivat minut aprikoiimaan, kuinka mielenkiintoista voisi olla syventää filologian tietämystäni yliopistossa. Kouluhallinnon sekä kasvatustieteen ja aikuiskasvatuksen opinnot veivät kuitenkin kaiken liikenevän vapaa-aikani. Silloin ei vielä ollut tapana suorittaa jatkotutkintoja, koska työtehtävien hoidon ei katsottu edellyttävän ylempää korkeakoulututkintoa vaativampaa tieteen tuntemusta. Sen sijaan kasvatustieteellistä tietämystä arvostettiin; olihan kasvatustiede sen ajan hallintomiesten ja -naisten yleinen pääaine.

Kieliohjelmakomitean sihteerinä jouduin varsinaiseen tulikokeeseen. Komitean puheenjohtajana toiminut kansliapäällikkö Jaakko Numminen oli maankuulu komiteahai ja tehokas ajankäyttäjä. Numminen ymmärsi kielipolitiikan virtaukset ja monipuolisen kieliohjelmapolitiittisen suunnittelun merkityksen Suomen kaltaiselle pienten kielten maalle, jota täydensi se, että hänellä oli ilmiömäinen kyky ennakoida tulevaisuuden tarpeita. Hänen työskentelytapansa edellytti, että sihteeri tavalla tai toisella luonnostelee asiapohjan ja vasta sen jälkeen komitea aloittaa asiasta keskustelun. Eri ministeriöiden kansliapäällikköiden ja muiden hallinnonalojen asiantuntijoiden antamat lausunnot lisäsivät tietouttani vallalla olevasta suhtautumisesta kielipoliittisiin kysymyksiin. Saatoin havaita, että monipuolisen kielitaidon arvostus oli suuri.

Myös komitean järjestämä kielenopetuksen ja kasvatustieteen tutkijoiden laaja seminaari oli hedelmällinen. Tutkijat pyrkivät tässä seminaarissa antamaan vastaukset komitean heille asettamiin kielen opetusta ja oppimista koskeviin kysymyksiin ja vastausten toivottiin perustuvan alan tutkimuksesta saatuihin tietoihin. Tällöin kysyttiin mm, mitä tietoa on olemassa kielenopetuksen aloituksesta, yksilön kapasiteetista oppia yhtä tai useampaa vierasta kieltä, opetusryhmän koon vaikutuksesta oppimistuloksiin, mitä kieltä suomalaisen on helppoa, mitä kieltä vaikea oppia, onko parasta aloittaa kielenopetus helpolla vai

vaikkealla kielellä, miten aikuinen oppii vierasta kieltä jne. Tällä hetkellä voi vain todeta, että komitea oli aikaansa edellä odottaessaan vastauksia näihin kysymyksiin. Omalta osaltani opin kuitenkin havaitsemaan, millaisista asioista voi ylipäänsä odottaa tutkimusperäisiä vastauksia ja mitkä kuuluvat ennen kaikkea poliittisten päätöksentekijöiden ratkaistaviksi. KTL:n vastauksiin perustuen komitea päätti pian seminaarin jälkeen täydentää sihteeristöään tutkija Sauli Takalalla. Hänen asiantuntemuksensa myötävaikutikin ratkaisevasti komitean työn onnistumiseen.

Komiteatyöskentely ja siihen liittyvä tutkimuksellinen ja koulutuspoliittinen ote kohensivat valmiuksiani, joiden turvin olen onnistunut rakentamaan työtehtävieni vaatimaa ammatillista osaamista ensin kouluhallituksen eri tehtävissä ja jo 13 vuoden ajan opetusministeriössä. Opetusministeriössä minulla on ollut elämäni haasteellisin työskentelyympäristö. Siihen ei leipäänny, kuten helposti käy kapea-alaisemmissa tehtävissä. Parhaimman mausteen ovat tuoneet aika ajoin vaihtuvat ministerit, jotka kukin omalla tavallaan ovat voimakashenkisiä vaikuttajia. Olen ollut huomaavinani, ettei poliitikkojen vahvuuksia välttämättä tiedosteta eikä heidän työskentelylleen asetettujen vaatimusten moninaisuutta osata riittävästi arvostaa valtioneuvoston ulkopuolella. Poliitikoilta ollaan taipuvaisia odottamaan samoja asiantuntijavalmiuksia kuin virkamiehiltä.

Jatko-opintojeni aloittamiseen myötävaikutti ratkaisevasti opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi, joka sai aikaan opetusministeriössä kiinnostuksen jatkotutkintojen suorittamiseen. Hirven ansioksi on luettava myös se, että opetusministeriö sai tutkijakoulutustaan ohjaamaan emeritus professorin Raimo Konttisen. Hänen kanssaan vuosien mittaan käymäni keskustelut ovat auttaneet myös minua etenemään tutkijanurallani alkuvaikeuksista huolimatta. Hän on myös saanut minut ymmärtämään mm, mikä merkitys on tiedeyhteisön antamalla tuella jatko-opintojen tulokselliseen suorittamiseen. Kansainvälisessä yhteistyössä saamani kokemus siitä, miten korkealle eräiden Euroopan unionin jäsenmaiden ministeriöt ja Euroopan soveltavan kielitieteen asiantuntijat arvostavat tätä suomalaisen osaamisen aluetta rohkaisivat minua aloittamaan jatkotutkinnon suorittamisen muulla tieteenalalla, kuin mihin olin alun pitäen henkisesti suuntautunut.

Täysipainoinen työskentely edellyttää opetusministeriössä hyvin usein oman vapaa-ajan minimointia. Vuosikymmenen vaihteessa tarjoutui mahdollisuuksia koulutuspoliittisiin

pohdintoihin kollegojen kanssa toisinaan yhteisten lounaiden ja iltapalojen lomassa. Näistä jäivät erityisesti mieleeni entisen esimieheni nykyisen pääjohtajan Jukka Sarjalan kanssa käymäni pohdiskelut. Joskus ne koskivat koulutuksen sisältöjä toisinaan koulutuspolitiikkaa.

Nykyisessä työympäristössä ei juuri liikene voimia eikä aikaa yhdessä istumiseen ja pohdiskeluun. Se ei minua häiritsekään, sillä ministeriön tietotekniset valmiudet ovat korkeatasoiset ja niiden ylläpitäminen niin joustavaa, ettei informaation kululle kollegalta toiselle ole esteitä. Koulutusta koskevat keskustelut sujuvat hauskaasti ja joustavasti vaikkapa sähköpostitse nykyisen esimieheni entisen kieliohjelmakomitean sihteerikollegani Simo Juvan kanssa.

Kansliapäällikön lisäksi opetusministeriössä on useita henkilöitä, jotka ovat suhtautuneet myönteisesti jatko-opintoihini. Erityisesti haluan korostaa ylijohtaja Markku Linnan kanssa käymiäni keskusteluja. Suuri kiitos kuuluu myös kollegoilleni Erkki Saloselle, joka on opastanut minua kirjaston käyttöön, ja Leena Jaatiselle, joka on vapaa-aikanaan auttanut minua tämän työni teknisessä valmistumisessa.

Tietenkin ratkaisevimmin työni valmistumiseen on vaikuttanut ohjaajani dosentti Sauli Takala, joka on päättäväisesti ohjannut minua syventymään kieliohjelmapolitiittista suunnittelua koskeviin tutkimuksiin. Tutkijan nälkää näyttää jääneen myös tulevaisuuden varalle.

Kiitokset anopilleni Maria Pirille, joka on ystävällisesti sulkenut silmänsä kaikilta muilta puutteiltani, kunhan vain saavutan tuloksia koulutuksessa, jota hänellä itsellään ei ollut aikanaan mahdollisuuksia hankkia. Haluan omistaa tämän tutkimuksen aviomiehelleni Pentti Pirille, joka on päivittäin uhrannut minulle aikaansa arkeen liittyvissä kysymyksissä. Toivottavasti tutkimukseni kannustaa poikaani Pekkaa jatkamaan elinikäisen koulutuksen uraansa, mihin hän muiden vaativien tehtäviensä lisäksi näyttää tuntevan orastavaa kiinnostusta.

Helsingissä, huhtikuussa 1999

Riitta Piri

TIIVISTELMÄ

Riitta Piri. KIELIOHJELMAPOLIITTINEN SUUNNITTELU JA
PÄÄTÖKSENTEKO OSANA YHTEISKUNTA- JA
KOULUTUSPOLITIikkaA

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitä tavoitteita suomalainen kieliohjelmapoliittikka on pyrkinyt edistämään ja millaisia muutoksia ja millaista jatkuvuutta tässä toiminnassa on todettavissa. Päähuomio kohdistuu koulun uudistukseen liittyvän kielenopetusratkaisun jälkeisiin vuosikymmeniin. Kieliohjelmakomitealla oli 1970-luvulla keskeinen normatiivinen asema maan kieliohjelmia suunniteltaessa. Komitea perehtyi kielen opettamiseen ja oppimiseen sekä kielitaidon tarpeesta tehtyihin tutkimuksiin ja eri yhteiskunta-alojen kuten kulttuurin ja kansainvälisten suhteiden, kielipoliittikan, elinkeinoelämän ja myös yksilökohtaisten kielitaidon tarpeiden asettamiin vaatimuksiin koko opetustoimelle ja myös muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuoliselle kielikoulutukselle. Näihin lähtökohtiin nojautuen komitea laati kansallisen kieliohjelmapoliittisen periaateohjelman, joka samalla muodostaa eräänlaisen elinikäisen koulutuksen ennakoitumallin. Ohjelma sisälsi lähinnä molempia kotimaisia kieliä sekä englantia, saksaa, ranskaa ja venäjää koskevat määrälliset ja laadulliset tavoitteet. Tutkimusaineiston perusteella on todettavissa, ettei muualla maailmassa ole menty näin syvälliseen tavoitteiden asetteluun. Komitean työtä jatkoivat ja syvensivät monet muut keskushallinnon eritasoiset kielikoulutuksen suunnitteluhankkeet.

Tutkimuksessa on analysoitu lisäksi 1980- ja 1990-luvuilla valmistellut kaksi koulutusta koskevaa lainsäädännön kokonaisuudistusta. 1980-luku näyttää tarjonneen poliittisille päätöksentekijöille hyvät edellytykset kytkeä kieliohjelmapoliittikka osaksi yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa ja samalla ottaa huomioon lainsäädännön valmistelussa ja päätöksenteossa asiantuntijaelinten tekemät ehdotukset. Tähän myötävaikutti sen ajan keskitetty hallintojärjestelmä ja aktiivisuus käyttää asiantuntijavalmistelua erilaisissa opetussisällöissä.

1990-luvun lainsäädäntö ilmentää säätelytavan muuttumista ja eri opetussisältöjen asiantuntijavalmistelusta luopumisesta. Tämä on johtanut hallinnollisen ohjausjärjestelmän ja kulttuurin muutokseen. Kieliohjelmapoliittikkaan vaikuttava päätöksenteko on

siirtymässä ja osittain siirtynyt alemmille hallintotasoille kuin aikaisemmin.

Tutkimus sisältää vertailuaineistoa kummankin lainsäädäntöhankkeen pohjalta sekä samalla siitä, millaisia vaikutuksia muutoksilla on ollut tapaan hoitaa kieliohjelman suunnittelua ja millä päätöksenteon tasolla lainsäädännössä liikutaan. Tutkimuksesta käy ilmi, että kieliohjelmapolitiikassa on havaittavissa jatkuvuutta, joskin hallinnollisia muutoksia yksittäisten kysymysten ratkaisuihin on tapahtunut koko tutkimusajanjakson ajan. Keskeisenä tavoitteena on edelleen pyrkimys säilyttää molemmat kotimaiset kielet kieliohjelmassa. Sitä osoittaa se, että koululakiin sisältyy edelleen maininta toisen kotimaisen kielen opettamisesta kaikille pakollisena aineena. Sen sijaan lainsäädännössä ei ole näyttöä siitä, että kieliohjelman monipuolisuuteen edelleen on tarkoitus tulevaisuudessa edelleen kiinnittää keskushallintotason huomiota. Tämä näkyy siitäkin, ettei vieraita kieliä yksilöidä lainsäädäntötasolla. Esille nousee kysymys siitä, onko kansallisen kieliohjelmapolitiikan suunnittelulle ja sen käytännön toteuttamiselle edelleen riittäviä edellytyksiä?

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa tarkasteltiin kieliohjelmapolitiikkaa ja koulutuspoliittista päätöksentekojärjestelmää kolmesta teoreettisesta näkökulmasta. Ne olivat koulutusta koskevan arvioinnin, kielipolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan teoreettiset lähestymistavat sekä poliittisen päätöksenteon ohjausprosessissa käytetyt perusinstrumentit.

Tutkimus tarkastelee paitsi Suomen myös eräiden muiden maiden kielipolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan kehitystä eri aikoina. Lisäksi tutkimuksessa on katsaus Euroopan jäsenmaiden kielenopetukseen.

Tutkimus osoittaa myös sen, että Suomi näyttää olleen 1970-luvulla maailman eturivin maa sekä 1980-luvulla ja vielä 1990-luvun alussa maailman eturivin maita. Kieliohjelman suunnittelulle luotiin otollinen maaperä hallinnon korkeimman johdon antaman henkisen ja aineellisen tuen sekä asiaa kohtaan tunteman arvostuksen ja kiinnostuksen myötävaikutuksella. Myös koulun uudistuksen yhteydessä Jyväskylässä aloitettu panostaminen kasvatustieteelliseen tutkimukseen ja jatkuva systeemitasoinen yhteistyö keskushallinnon kanssa kehittivät koulutuspolitiikan kokonaisuuden hallintaa, mikä loi mahdollisuudet kehittää kaikkia kielipedagogiikan osa-alueita. Kaikki tämä toiminta laajeni maamme

kieliohjelmapolitiikan ja kielikoulutussuunnittelun määrätietoiseen kehittämiseen.

Tutkimus osoitti, että kieliohjelman monipuolisuuden tavoitetta on aluksi pyritty meillä toteuttamaan rajojakin asettaen. Lähtöoletuksena oli näkemys siitä, että liiallinen vapaus tuskin johtaa maan kielitaitovarannon monipuolistumiseen. Tämä näkökulma on viime vuosina esiintynyt myös eräiden kieliohjelman kehittämiseen perehtyneiden tutkijoiden kannanotoissa ja toimenpiteissä. Poliittisessa viitekehyksessä tapahtunut yleinen muutos on kuitenkin heijastunut myös kieliohjelmapolitiikkaan. Pyrkimyksenä on siinäkin ollut rajoitusten kaataminen ja laajemman kielivalintakirjon mahdollistaminen kuin itse asiassa asiantuntijat ovat nähneet tarpeelliseksi.

Suomalainen kielisuunnittelu on aktiivisesti seurannut kehitystä muualla. Suunta ei kuitenkaan ole ollut yksipuolinen. Maamme kielisuunnittelu on antanut vaikutteita eri Euroopan maiden sekä myös Yhdysvaltojen, Kanadan sekä Australian kieliohjelman suunnittelijoihin. Tämän mahdollisti Suomen tutkijoiden varhainen mukaantulo Euroopan neuvoston toimintaan ja kokemusten välittyminen tätä kautta ympäri maailmaa.

Avainsanat: kieliohjelmapolitiikka, kielipolitiikka, kielikoulutuksen suunnittelu, koulutuspoliittinen päätöksenteko.

1. TUTKIMUKSEN TARKOITUS

Tämän tutkimuskokonaisuuden tarkoituksena on kuvata ja arvioida kieliohjelmapolitiinen asetelmamme ja peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa koskeva suunnittelu ja päätöksenteko peruskoulun kieliohjelmapäätöksen jälkeisestä ajasta 1990-luvun loppuun. Kysymyksessä on valtakunnallisen kieliohjelmapolitiisen suunnittelun ja toteutuksen analyysi ja siinä erityisesti julkisen vallan toiminta. Julkista valtaa käyttävät Suomessa valtio ja kunnat. Tässä tutkimuksessa rajoitun ainoastaan valtioon julkisen vallan käyttäjänä. Koska painopiste on valtionhallinnossa, tutkin paitsi päätöksenteon valmistelua myös sitä, millä hallinnon tasolla päätökset tehdään. Pysin valottamaan ja tekemään ymmärrettäväksi ne linjaukset, jotka on tehty paitsi eduskunnassa ja valtioneuvostossa myös ministeriötasolla eli tässä tapauksessa opetusministeriössä. Yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan ylin päätöksentekijä on eduskunta.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa selvitän, mitä tavoitteita kieliohjelmapolitiikka näyttää pyrkineen edistämään ja mitä muutosta ja jatkuvuutta tässä on todettavissa. Etenemisjärjestyksenä ovat päätöksenteon eri vaiheet, ratkaisua vaativan ongelman esiin noususta, kontekstitekijöistä panostustekijöihin. Mahdollisesti esiin tulevat muutokset on tarkoituksena kytkeä yhteiskunnalliseen ja koulutuspoliittiseen viitekehykseen.

Tutkimuksen toisessa osassa analysoin kielisuunnittelussa toteutunutta toimintaa, mikä liittyy prosessiin ja prosessista saatuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Tässäkin yhteydessä pyrin kytkemään esiin tulevat vaikutukset yhteiskunnalliseen ja koulutuspoliittiseen viitekehykseen ja pitäytymään tutkimuksessani valtion toimialaan kuuluvilla tasoilla.

2. TAUSTA TUTKIMUKSELLE

2.1 Poliitiikan ja poliittisen päätöksenteon näkökulmia

Kielipolitiikkaan ja kieltenopetukseen liittyy tavalla tai toisella kansainvälinen näkökulma. Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on käytetty näkökulmana valtioiden välisen valtataistelun teemaa. Toisaalta politiikan tutkimuksessa on olemassa vastakkaisiakin suuntauksia. Valtataistelua voidaan kuitenkin käyttää myös kielipoliittisten kysymysten tarkastelussa. Poliittinen historia on osoittanut, että kielipoliittisissa yhteyksissä ristiriidat ovat yleisiä. Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunta (Komiteanmietintö 1991:2, 93) on nostanut esiin tämän näkökulman ja todennut kansainvälisistä konfliktitilanteista seuraavan: "Poliittiset konfliktit ovat usein kielikonflikteja ja jotkut konfliktit ovat poliittisia, koska ne ovat kieliä koskevia konflikteja."

Valtataistelun teemaa voidaan soveltaa myös käsitykseni mukaan maan sisäisiin kielipoliittisiin kysymyksiin. Kysymys ei siis ole välttämättä pelkästään valtioiden välisistä konflikteista.

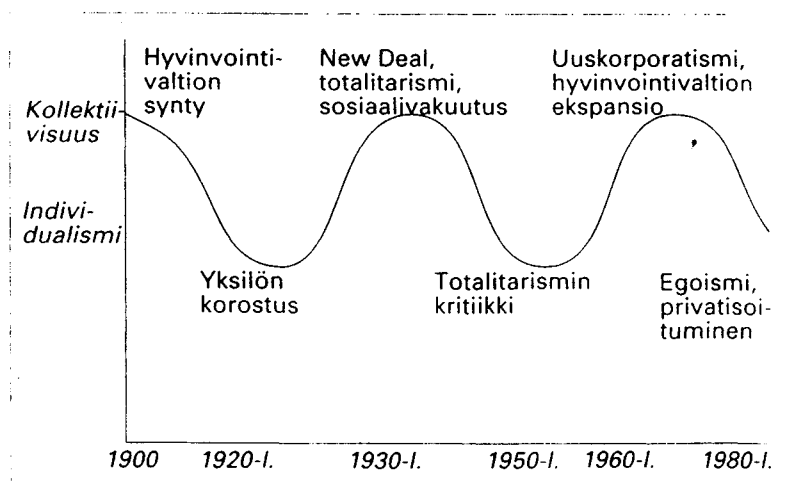
Vaikka valtioiden välisen valtataistelun teema on ollut vallitsevana, tuo Erkki Berndtson (1994, 265) esiin myös valtataistelulle vastakkaisen ajattelutavan. Sitä ovat edustaneet tutkijat, jotka ovat korostaneet valtioiden välisen yhteistyön ja kansainvälisten järjestöjen myönteistä globaalia roolia. Tällöin ääripäät muodostavat kaksi vastakkaista poolia, joita Berndtson nimittää realismiksi ja idealismiksi. Näiden ajattelutapojen vastakkainasettelu alkoi selvästi näkyä toisen maailmansodan jälkeen. Esimerkkinä realistisen kansainvälisen politiikan kannattajista Berndtson mainitsee saksalaissyntyisen, sittemmin amerikkalaiseen Hans Morgenthauin. Realistisen kansainvälisen politiikan kannattajat katsoivat, että jokainen valtio pyrkii päätöksenteossaan harjoittamaan nimenomaan oman kansallisen etunsa vaatimaa politiikkaa ja valtiot pyrkivät suojelemaan paitsi fyysistä ja poliittista myös kulttuurista identiteettiään muiden valtioiden uhalta. Nämä realismin edustajat pitivät idealisteina niitä, jotka uskoivat ihmisluonnon periaatteelliseen hyvyyteen ja samalla kansainvälisen kasvatuksen ja yhteistyön sekä kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Idealistit eivät kuitenkaan itse pitäneet ajatuksiaan idealistisina, vaan katsoivat edustavansa ilmeisen realistista ajattelutapaa.

Sekä kansainvälistä että kansallista poliittista päätöksentekoa voi lähestyä myös valtion tehtävien näkökulmasta ja valtion vaikutusvallan ulottamisen laajuudesta eri alueille. Julkisen ja yksityisen ero on kuten tunnettua perinteisesti ollut keskeinen osa poliittisia ideologioita. Berndtson (1994, 223-224) viittaa Woodrow Wilsoniin todetessaan suhteellisen yksimielisyyden olevan vallalla siinä, että valtion asioiden hoito vieraiden valtojen kanssa ja valtion kansainvälisten intressien edistäminen kuuluu julkisen vallan tehtäviin. Wilson arvioi opetustoimenkin olevan yksi mahdollinen valtion hoitama. Tällä ajattelutavalla on pitkä perinne, koska Wilson on esittänyt ajatuksensa jo 1890-luvulla.

Tässä yhteydessä soveltuu vertailukohteeksi Suomi, jossa jo yli kolme vuosikymmentä aikaisemmin eli vuonna 1866 ennen Wilsonin *The State. Elements of Historical and Practical Politics* -kirjan ilmestymistä vuonna 1899 oli hyväksytty kansakoulua koskeva asetusta ja keskeinen opetustoimen osa oli näin säännöksellisesti tuotu julkisen vallan piiriin. Julkista valtaa edustivat jo tuolloin kunta ja valtio yhdessä. Kansakoululaitos oli kunnan koulu, mutta se oli merkittävästi valtion kustantama lähinnä maalaiskuntien myöhemmin myös kaupunkien osalta (Halila 1949, I, 363, II, 31, 414).

Eri yhteiskunnan alueilla käydään edelleen keskustelua valtion alasta ja sen tehtävistä. Ideologisessa keskustelussa ja noudatetussa politiikassa on havaittavissa syklejä. Pekka Kosonen (1986; 35) on kuvannut kollektiivisuuden ja individualismin välisiä vaihteluja ja niitä koskevaa ideologista keskustelua seuraavan kuvion avulla.

Kuvio 1: Kollektiivisuus - individualismi- sykli 1900-luvulla (Kosonen 1986, 35)



Kosonen arvioi, että kollektiivisuuden sykli oli vallalla 1970-luvulla, jolloin hyvinvointivaltio luotiin ja valtion tehtävät laajenivat. Seuraavalla vuosikymmenellä jouduttiin individualismin sykliin ja minimaalisen valtion ajatus sai kannatusta. Kosonen liittyy tähän yhteyteen egoismin leviämisen, privatisoitumisen ja minimaalisen valtion ajatusten mukaisesti yksityisten ihmisten oikeuksien korostamisen ja arvioi individualismin lisääntymisen johtuvan useista eri syistä. Berndtson (1994, 234) tulkitsee kuitenkin ajattelun taustaksi Kososen amerikkalaisen perustuslain perushengen, jonka mukaan liittovaltion rooli piti rajata vain välttämättömään koordinointiin osavaltioiden kesken. Muun muassa taloustieteen nobelisti Milton Friedman ajoi 1970 - 1980 luvulla paitsi talouspolitiikkaa myös valtion toiminnan tiukkaa rajoittamista ja valinnan-vapautta. On otaksuttavissa, että Friedmanin vaikutus on suurempi kuin tiedostetaan. Hänellä oli mm. säännöllinen kolumni Newsweekissä, jossa hän terävästi ja retorisen taitavasti argumentoi valtion holhousta vastaan.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että 1990-luvulla koulutuspoliittisessa keskustelussa on individualismin rinnalla ollut keskeistä yksityistäminen ja valtion hallinnon hajauttaminen. Jukka Sarjala (1993, 224) arvioi yhteiskunnan moniarvoistumisen, erilaisten elämäntaparakenteiden ja kansainvälistymisen tuoneen uutta ajattelua. Kansalaiset haluavat entistä vähemmän olla muualta ohjattuja ja toisten tahdon toteuttajia. Sarjala ei näe oikeanmukaiseksi paluuta 1970-luvun mukaiseen julkisen vallan kontrolliin. Hän katsoo kuitenkin, että koulutus tarvitsee taakseen kansallisen sivistystahdon.

Kollektiivisuuden ja hyvinvointivaltion ekspansion yhdistää myös Lehtisalo 1960- ja 1970-luvun vaihteeseen. Hän katsoo nykyaikaisen koulutuspolitiikan synnyn ja nousun osuvan tuohon ajankohtaan. Kun maa vaurastui taloudellisesti voitiin vaurastumisen vanavedessä laajentaa yhteiskunnan julkista sektoria ja kasvattaa sen valtaa (1992, 95).

Koulutuksen ja yhteiskuntapolitiikan suhteita ei ennen 1960-lukua juurikaan tiedostettu. Sarjala (1981, 12) arvioi myös, että yhteiskunnan tilanne ja arviot yhteiskunnallisesta kehityksestä vaikuttavat myös koulutuspoliittisten tavoitteiden asettamiseen. Koulutuspolitiikan tehtävänä on hänen mukaansa ensimmäiseksi määrittellä ne tavoitteet, joihin valtakunnan kasvatus-instituutiolla pyritään. Toiseksi tulee määrittellä ne yleiset periaatteet ja keinot, joiden avulla ne tulee saavuttaa ja joiden avulla ne voidaan saavuttaa.

Sarjala (1981, 14) nostaa esille yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa kolme eri tasoa: normatiivisen, strategisen ja operationaalisen tason. Normatiivisella tasolla käsitellään koulutuksen yleisiä tavoitteita. Strategisella tasolla käsitellään toimintalinjoja ja operationaalisella käytännön toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Sarjala kutsuu koulutuspolitiikan normatiivista tasoa koulutuksen poliittiseksi tasoksi, koska siinä koulutus tietoisimmin kytketään muuhun yhteiskuntapoliittikkaan. Koulutuksen strategisella tasolla valitaan ne menettelytavat ja periaatteet, joiden avulla normatiiviset tavoitteet pyritään saavuttamaan. Strategisia tasoja ovat valtionhallinnossa lähinnä valtioneuvosto ja keskushallinto.

Pyrkimyksiä saada kasvatuksen alueella kytkentöjä yhteiskunnalliseen kehitykseen on esiintynyt ensimmäiseksi komitealaitoksessa. Ymmärryksen kytkentöjen tarpeellisuudesta täytyi kuitenkin olla levinnyt poliitikkojen keskuudessa, koska Jaakko Itälä opetusministerinä ollessaan vuonna 1971 asetti komitean, jonka tehtäväksi annettiin määritellä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavan koulutuspolitiikan tehtävät. Itälä asetti itsensä johtamaan kyseistä vuoden 1971 koulutuskomiteaa, jota yleisesti kutsuttiin Itälän komiteaksi. Tämä oli ensimmäinen komitea, jonka tehtäväksiinto sisälsi näin laajan koulutuspoliittista kokonaisuutta koskevan valmisteluvaatimuksen. Komitean tehtäväksi oli annettu määritellä yhteiskuntapolitiikkaa toteuttavan koulutuspolitiikan tehtävät ja johtaa niistä keskiasteen koulutuksen tavoitteet ja tehdä ehdotus näiden tavoitteiden pohjalta. Koska yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ei aikaisemmin ollut määritelty, komitea joutui itse ensiksi määrittelemään ne. Kieliohjelmakomitea saattoi aikanaan kieliohjelmapoliittisia tavoitteita asettaessaan nojautua vuoden 1971 koulutuskomitean määrittelemiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin.

Poliittisen päätöksenteon tasojen välillä on voinut olla havaittavissa siirtymiä siltä kannalta katsoen, mitä päätöksiä milläkin tasolla on tehty. Suomessa on 1980-luvulta lukien pyritty johdonmukaisesti purkamaan keskitettyä päätöksentekoa ja hallintoa sekä siirtämään päätäntävaltaa hallinnossa alemmalle tasolle. Uuden hallintorationaliteetin keskeisiksi elementeiksi ovat tulleet autonomia, kontrolli ja tilivelvollisuus (Summa 1995). Tämä suuntaus on saanut vastakaikua koulutuspolitiikan alueella. Normeihin perustuvan ohjauksen vähennyttä ja päätöksenteon desentralisoiduttua on noussut esille päätök-

senteon vaikutusten seuranta, tilivelvollisuus. Esiin on nostettu arviointi. Arvioinnin kehittämisessä ovat tärkeitä deregulaatio- ja desentralisaatiopolitiikka sekä hallinnossa omaksutut tulosjohtamisen menettelyt. Tavoite- ja tulosohjaus puhtaimmillaan merkitsee, että poliitikot muotoilevat tavoitteet ja osoittavat kustannusrajat, mutta hallinto saa vapauden valita tavat ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinnin ja seurannan avulla poliitikot voivat jälkikäteen arvioida, kuinka hallinto on hoitanut työnsä ja ovatko saavutetut tulokset tavoitteiden mukaisia.

Koulutuksen arviointi ja sen tutkimus on lisääntynyt Suomessa viime vuosina. Koulutuksen alueella on merkittävää työtä tehnyt Reijo Laukkanen. Laukkanen tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa vuonna 1994 analysoitiin koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeisiä kysymyksiä ja trendejä keskushallinnon näkökulmasta. Toisessa vaiheessa vuonna 1998 Laukkanen tutki opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitystä Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Laukkanen totesi, että evaluaation kehittämiseksi tarvitaan nykyistä vahvempaa strategista ohjausta. Lisäksi tarvitaan nykyistä parempaa teknistä osaamista evaluaation tekemisessä ja näkemystä siitä, miten evaluaatiota voidaan käyttää poliittisessa päätöksentekoprosessissa (Laukkanen 1998, Hallinnon tutkimus 4:1998).

Ruotsalainen tutkija Evert Vedung (1995, 36) puolestaan arvostaa Ruotsissa tehdyn arviointityön varsin korkealle. Hänen mukaansa Ruotsissa tehty arviointityö on ilmeisesti ollut jopa merkityksellisempää kuin muualla. Hän katsoo sen johtuvan lähinnä ruotsalaisen sektoritutkimuksen perinteestä ja kansallisista yhteistyöprojekteista valtiotieteellisten tiedekuntien kesken.

2.2 Koulutuspoliittiseen päätöksentekoon liittyviä muita tutkimuksia

Koulutuspoliittiseen päätöksentekoon liittyvää tutkimusta maassamme ei ole juuri tehty huolimatta siitä, että kasvatus- ja valtiotieteellinen tutkimus on ollut maassamme laajaa. Kieliohjelmapolitiittista suunnittelua poliittisen päätöksenteon näkökulmasta ei ole myöskään tutkittu, vaikka kielisuunnittelun alueella maamme on kansainvälisesti arvioiden eturivin maita (Numminen & Piri 1998, 21). Myös koululainsäädännön tutkimus on ollut

Suomessa vähäistä. Martti Kuikan mukaan (1991, 25) tutkimuksissa ei ole paneuduttu varsinaisiin koululainsäädännön perusteisiin. Hän näkeekin alueella merkittävää tutkimustarvetta. Tarpeen olisi hänen mukaansa selvittää koulutusta ohjanneiden lakien perusteet ja niiden soveltaminen. Tällöin voitaisiin hyödyntää vertailevan tutkimusotteen myötä kansainvälistä kehitystä, jossa näkyisi yhteiskunnan ja koulutuksen väliset suhteet.

Marja-Liisa Nikin tutkimukset vuosilta 1989 ja 1992 ovat ainoat valmistuneet tutkimukset kielisuunnittelun alueella. Hän käsittelee kielikoulutuksen relevanssia pääasiassa kuntien kouluviranomaisten sekä oppilaiden tai vanhempien näkökulmasta. Nikin näkökulma on enemmän hallinnollinen kuin koulutuspoliittinen.

Antti Lappalaisen väitöskirja peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessista ja peruskoulun johtamisjärjestelmän muotoutumisesta vuodelta 1985 antaa muun ohella selvitystä suomalaisesta kielipoliittisesta problematiikasta lähinnä peruskoulun syntyhistoriaan liittyneen 1960-luvun kielikiistan näkökulmasta. Kouluhallituksen pääjohtajan Erkki Ahon muistelmat (1996) tuovat lisävalaistusta asiaan.

2.3 Korporatismi ja etujärjestöt

Ammattiyhdistysliikkeestä ja etujärjestöistä tuli 1970-luvulla keskeisiä valtiollisen debatin osapuolia. Samalla järjestöjen vaikutusmahdollisuudet poliittiseen päätöksentekoon lisääntyivät. Etujärjestöt tulivat mukaan valtiolliseen päätöksentekoon. Poliitikan tutkijoiden käyttämä käsite korporatismi (Berndtson 1994, 161) on peräisin keskiajalta ja uuden ajan alussa syntyneestä eurooppalaisesta ammattikuntalaitoksesta. Korporatismilla tarkoitetaan ammattien mukaan järjestäytyneitä ryhmiä.

Edunvalvontaryhmiä ovat erityisesti työmarkkinajärjestöt ja muut talouselämän etujärjestöt ja ne puolustavat omaa aluettaan yhteiskunnassa. Asia voidaan myös mielestäni kieliohjelmepoliittisen päätöksenteon näkökulman huomioon ottaen tulkita siten, että järjestöt usein antavat omaa alaansa koskevaa lisävalaistusta päätöksen valmistelijoille ja suunnittelijoille sekä päätöksentekijöille ja muille tarvittaville kansalaispiireille. Joillakin aloilla on järjestöille annettu suoraan tehtäviä, jotka valtiolta voisi periaatteessa itse

toteuttaa. Kysymys on ollut tällöin tehtävistä, jotka valtio on katsonut järjestöjen hoitavan tehokkaammin. Siksi valtio on usein rahoittanut näitä järjestöjä. Suomessa etujärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen vaikutusvalta on lisääntynyt siinä muodossa, että ne ovat saaneet aseman jo poliittisia päätöksiä valmistelemissä komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä. Järjestöt ovat näin päässeet vaikuttamaan päätösten suunnitteluvaiheeseen.

Järjestöjen vaikutusvalta poliittiseen päätöksentekoon muodostuu pitkälti niiden joukko-voiman perusteella sekä myös vahvojen, vaikutusvaltaisten ja asiantuntemusta omaavien yksilöiden perusteella. Pohjoismaissa palkansaajien järjestöillä on merkittävästi enemmän kuin muissa maissa vaikutusmahdollisuuksia. Palkansaajien järjestäytymisaste oli vuonna 1985 Pohjoismaissa korkein verrattuna eräisiin muihin Euroopan maihin. Suomessa järjestäytymisaste oli 81 %, Ruotsissa 92 % ja Tanskassa 82 %. Muissa Euroopan maissa ammatillinen järjestäytyminen oli suhteellisen vähäistä: Italiassa 50 %, Isossa-Britanniassa 45 % ja Saksan liittotasavallassa 39 %. Berndtson katsoo korporatismiin syntyyn vaikuttaneen Suomessa työntekijöiden korkean järjestäytymisasteen. Esimerkiksi Akavan jäsenmäärä on noussut vuoden 1965 29 000:sta vuoden 1998 347 000 jäseneseen. Lisääntymiseen on vaikuttanut muun ohella akateemisen tutkinnon suorittaneiden lukumäärän kasvu eli koulutustason nousu.

Koulutuspoliittisten päätösten ymmärtämistä tukee sen tietäminen, mitkä tahot ja henkilöt ovat vaikuttaneet koulutuspolitiikan suuntaan ja ulottuvuuksiin. Liekki Lehtisalo (1992, 189) jakaa koulutuspoliittiset vallankäyttäjät poliittisiin, yhteisöllisiin (korporatiivisiin) ja virkamiespainotteisiin (teknokraattisiin). Lehtisalo kiinnittää huomionsa myös etujärjestöihin. Koulutuspoliittisissa päätöksissä on hänen mukaansa selvästi havaittavissa vaikuttajatahoina poliittiset puolueet ja niiden alaiset järjestöt, kuntien keskusjärjestöt, virkamiehet, työmarkkina- ja opiskelijajärjestöt.

Jaakko Numminen arvioi (1985, 88) korporatismiin nousua valtioneuvoston päätöksenteon näkökulmasta. Hän katsoo, että tosiasialliset ratkaisut siirtyvät näin hallitusmuodon määrittämien menettelytapojen ulkopuolelle. Hänen mukaansa korporatismi yleensä ja tulopolitiikka erityisesti on vähentänyt parlamentaarisen vallankäytön merkitystä. Viime vuosikymmenen koululainsäädännön uudistus on tapahtunut ryhmissä, johon on kuulunut

ministeriön lisäksi kuntien keskusjärjestöt ja Opettajien Ammattijärjestö (nyk. Opetusalan Ammattijärjestö).

Sittemmin Nummisen 1990-luvulla johtamassa uudessa koululainsäädäntöhankkeessa asia eteni siten, että asiantuntija- ja virkamiesvalmistelun jälkeen seuraava valmisteluvaihe oli parlamentaarinen. Vasta tämän jälkeen lopullinen valmistelu ja tekninen hionta siirtyi opetusministeriön virkamiehille ja hallitusryhmille. Tämä on osoituksena viimeaikaisesta kehityksestä, joka voi olla alkuna korporaatioiden vaikutusvallan vähentymiselle ja poliittisen vaikutusvallan lisääntymiselle. Käsitykseni mukaan on arvioitavissa, että etujärjestöjen vaikutusvallan vähenemiseen vaikuttaa myös keskitetyn hallinnon hajauttaminen kuntatasolle, jolloin etujärjestöjenkin päähuomio on siirtymässä paikalliseen päätöksentekoon ja hajautumassa vastaavasti alueellisille ja paikallisille organisaatioille.

Sarjala (1981, 159) on arvioinut koulutuspoliittista päätöksentekojärjestelmää yhteiskunnan tehtävärakenteen ja päätöksentekojärjestelmän osana. Hänen mukaansa työmarkkinajärjestöistä oli tullut merkittäviä koulutuspoliittisia vaikuttajia, joiden intressit ulottuivat virkaehtosopimusten antaman toimivallan ulkopuolelle. Edunvalvontajärjestelmän korostaminen siten, että uudistuksia on kannatettu tai vastustettu aina sen mukaan, miten ne vaikuttavat opettajien työllisyyteen tai palvelussuhteen ehtoihin, on vähentänyt järjestöjen koulutuspoliittista uskottavuutta. Esimerkkinä hän mainitsi aikanaan opettajakentän kahtiajaon suhtautumisessa yhtenäiskoulutyypin peruskouluun. Suhtautuminen jakautui jokseenkin tarkalleen kahden järjestön rajalinjan mukaisesti. Sarjala ei uskonut pelkästään pedagogisiin näkökohtiin kansakoulunopettajien ja oppikoulun lehtoreiden välisessä rintamassa.

Sarjala jätti esittämässään kannanotossa mainitsematta, mitkä näkökohdat olisivat ehkä vaikuttaneet pedagogisten näkemysten rinnalla opettajajärjestöjen erilaisiin näkemyksiin. Yhtenä syynä arvioisin oppikoulun opettajien puolella olleen sen, että peruskouluuudistuksessa siirtyi oppikoulun kaksi alinta ikäluokkaa eli 11- ja 12-vuotiaiden opetus ala-asteen yhteyteen. Oppikoulun opettajat menettivät siis yleensä mahdollisuuden opettaa näitä oppilaita.

Lappalainen on käsitellyt väitöskirjassaan etujärjestöjen ja muiden painostusryhmien

toimintaa. Hänen mukaansa (1985, 236) koulunuudistus toi esiin näyttävän määrän erilaisia painostusryhmiä. Hän kutsuu näiden ryhmien toimintaa painostustoiminnaksi ja jakaa toiminnan yhtenäiskoulun toteuttamiskampanjaksi ja taisteluksi opetusajasta. Viimeksi mainittuun hän lukee peruskoulun kielikiistan. Hän tarkoittaa kielikiistalla poliittisen päätöksenteon valmistelua ja keskustelua siitä, onko toinen kotimainen kieli peruskoulussa pakollinen kieli vai valinnainen englannin kielen rinnalla. Lappalaisen mukaan kielikiistan takana oli Ruotsalainen kansanpuolue (RKP). Lappalainen arvioi, että kiistaa käytiin kiivaimmin tiedotusvälineissä ja eduskunnassa. Painavimmat ryhmät olivat seitsemän elinkeinoelämän keskusjärjestöä Keskuskauppakamarin johdolla. Lappalainen kuvaa painostusta tuloksetta, koska peruskouluun tuli kaksi vierasta kieltä ja alkuperäisten ideoiden mukainen peruskoulu jäi toteutumatta. Alkuperäisten ideoiden mukaisella peruskoululla hän ilmeisesti tarkoitti koulunuudistustoimikunnan enemmistön näkemystä siitä, että vain englannin kieli olisi pakollinen kieli. Tällöin peruskoulun opetussuunnitelmaan olisi voinut jäädä enemmän valinnaisuutta tai käytännön aineiden laajempi opettaminen olisi ollut mahdollista ja peruskoulun opetussuunnitelma olisi ollut enemmän entisen kansakoulun opetussuunnitelman kaltainen.

Lappalaisen olisi ehkä ollut aiheellista tässä yhteydessä tarkemmin arvioida eduskunnan roolia päätöksenteossa ja suhteuttaa tämä näkökulma asiantuntijavalmisteluun.

Kari Sajavaaran näkemys (1993, 157) on toisenlainen. Hän on todennut, että Suomen kielipolitiikka rakentuu yhteiskunnan tarpeiden ja tavoitteiden perusteella. Siinä on tullut esille esimerkiksi, että ruotsin kielen opiskelulle on olemassa yhteiskunnalliset perustelut. Ruotsin kielen taitoa tarvitaan, jotta suomalaiset voivat kommunikoida keskenään. Ruotsin kieli on lisäksi skandinavinen kieli ja se voi toimia siitä syystä siltana muihin Pohjoismaihin.

Lappalainen (1985, 134 - 135) arvioi toisaalla, että yhden kielen kannalla olleet ja hävinneet kansanedustajat olivat sellaisia "joiden mielessä väikkyi monia mahdollisuuksia ja vapaita valintoja tarjonnut yhtenäiskoulun idea. Kun taas eduskunnan enemmistöllä ei tällaisia mielikuvia ollut, vaan se ratkaisi asian kaksikielisen keskikoulun kuva mielessään." Näyttäisi siltä, että yhden kielen kannattajat olivat toisaalta myös kansalaiskoulun perinteiden vaalijoita. Lappalainen totesi nimittäin lisäksi, että "hävinneellä puolella olivat

yhtenäiskoulun alkuperäisiä ideoita kannattaneet asiantuntijat. Voittajiksi selviytyivät RKP sekä entisten perinteiden ja laajan kieliohjelman kannattajat. Eduskunnan päätös romutti suunnitellun eriyttämishjelman." Samalla hän katsoi kuitenkin, että keskikoulun opetussisällöt siirtyivät modernisoituina peruskouluun. Opetusaika jaettiin samalla tavoin kuin oli menetelty varsinaisessa kansakoulussa ja keskikoulussa." Kansalaiskoulun perinnettä koulunuudistajat eivät arvostaneet".

Edellä kuvattu voimakas argumentointi ja kirjoittaminen kielikiistasta sekä hävinneestä ja voittaneesta puolesta ovat osoituksena siitä, että kielenopetukseen liittyvät kysymykset olivat peruskoulua suunniteltaessa 1960-luvun lopussa merkittävällä sijalla ja tunnekuohujakin herättäviä. Veli-Matti Autio (1993, 77) pitää kuitenkin Lappalaisen näkökulmaa suhteellisen maltillisena, koska Lappalainen itse "läheltä seuranneena pedagogisena asiantuntijana lukeutuu pedagogisesti pettyneisiin". Kuitenkin Autio kiinnittää huomion Lappalaisen päätelmien kiistan motiiveista ja tuloksista, joita hän pitää "hieman yksioikoisina ja mustavalkoisina". Sauli Takalan (1979, 57) mukaan yhden kielen kannattajat olivat erityisesti kansakoulun perinnettä edustavia hallintomiehiä.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen järjestö on Suomen kieltenopettajien liitto ry eli Sukol. Sääntöjensä mukaan liitto "edistää kieltenopettajien yhteistä toimintaa kieltenopetuksen hyväksi, valvoo heidän oikeudellisia ja palkallisia etujaan ja toimii heidän yhteiskunnallisen asemansa ja työolosuhteidensa parantamiseksi". 1970- ja 1980-luvulla Sukolin jäsenyhdistyksiä oli kuusi: suomen (finskan), ruotsin, englannin, saksan, ranskan ja venäjän opettajien yhdistykset. 1990-luvulla Sukolin jäsenyhdistykset ovat lisääntyneet ja mukana ovat myös espanjan ja italian kielen opettajien yhdistykset. Lisäksi Sukolilla on alueellisesti organisoitua toimintaa. Kaikki eri kielten yhdistykset ja alueelliset kieliyhdistykset (30 kpl) ovat rekisteröityjä. Sukolissa osallistuivat päätöksentekoon sekä kieliyhdistykset että alueelliset piirit.

Sukol perustettiin vuonna 1957 eli järjestö on toiminut yli neljän vuosikymmenen ajan. Sukolin perustaminen ajoittuu siis kieliohjelman kannalta katsoen ajankohtaan, jolloin systemaattista kielenopetusta annettiin ainoastaan oppikouluissa eikä kielenopetus ollut vielä tullut kansakoulun opetussuunnitelmaan.

3. KATSAUS KIELIPOLIITTISIIN JA KIELIOHJELMAPOLIITTISIIN NÄKÖKULMIIN ERI AIKOINA JA ERI MAISSA

Kielellä on keskeinen merkitys yksilöille ja ihmisryhmille ja myös koko valtion olemassa ololle. Erik Allardtin (1981, 207) mukaan ihmisen maailma rakentuu kielelle, ennen kaikkea ensimmäisenä opitulle kielelle. Mahdollisuus ja oikeus käyttää äidinkieltä kuuluu siksi ihmisen elintärkeisiin etuihin. Kielellinen identiteetti on ihmiselle elintärkeä. Identiteettiin kuuluvat paitsi lapsuuden kokemukset myös oman ryhmän historia. Yhteiskunta toimii kielen varassa. Joseph Greenbergin (1963, 126) mukaan kieli on perusedellytys muiden kulttuuripiirteiden kasvulle ja niiden siirtämiselle uusille sukupolville. Sellaiset perustavaa laatua olevat ihmisyhteisön piirteet kuin järjestäytynyt poliittinen elämä, lainsäädäntö, uskonto ja tiede ovat mahdottomia ilman tuota mitä keskeisintä ja inhimillisintä työkalua, viestinnän kielellistä järjestelmää. Kieli ei ole ainoastaan välttämätön edellytys kulttuurille vaan se on itse osa kulttuuria. Kuten muutkin yhteiset käyttäytymisnormit, yksilö omaksuu kielen tietyn sosiaalisen yhteisön jäsenenä monimutkaisen oppimisen tuloksena.

John Trim (1994, 2) kiinnittää huomion siihen, että Euroopan valtioista vain harvassa on sellainen tilanne, että kaikki kansalaiset puhuisivat samaa kieltä tai että yhden tietyn kielen puhuminen rajoittuisi vain tiettyyn maahan. Kansainvaellusten ja kielellisten hajaannusten seuraamukset, imperiumien ja dynastioiden hajoaminen, kansallisuusaatteet ja siirtomaapolitiikka sekä muut vastaavat voimat ovat luoneet, modifioineet, pystyttäneet ja välillä hajottaneet Euroopan kommunikaatiomalleja. Kielellinen tilanne on pääasiassa sellainen, että jonkin maan kieltä puhutaan yhteisöissä, joiden jäsenet ovat eri maan kansalaisia. Tästä seuraa, ettei juuri mikään maa voi välttyä kielipoliittisilta kysymyksiltä.

Kieli on ollut kautta aikojen voimakas vallan käytön väline. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävissä, että keskiajalla katolisen kirkon vallan aikana latinan kieli oli tärkeä ja sen avulla sidottiin länsimaiseen kulttuuripiiriin laajoja alueita Sisiliasta Skandinaviaan saakka. Sirkka Laihiala-Kankainen (1993, 100, 105, 115) toteaa, että valtiosopimukset, kauppakirjat ja muut viralliset asiakirjat laadittiin tuolloin latinaksi. Samalla kun latina kirkon ja hallinnon kielenä yhdisti koko Euroopan, se erotti tehokkaasti oppineet ja

oppimattomat. Kielitaidolla oli keskiajalla merkitystä sekä yhteiskunnan suuntautumiseen että yksilön tasolla. Kielitaidon puute huolestutti jo silloin. Kun ihmiset eivät osanneet toistensa kieltä, yhteydet heidän kesken olivat vaikeita. Tätäkin taustaa vasten on kirkon pyrkimys yhdistää latinan avulla kristikunta ymmärrettävä. Vähitellen latinan kielen rinnalle tuli kreikan kieli.

Euroopan kielellinen tilanne on vaihdellut poliittisten ja taloudellisten suhdanteiden mukaisesti. Jo Luther korostaa kirjoituksissaan useamman kielen merkitystä ja viittaa siihen, että Jumalalla on ollut tarkoituksensa kirjoittaessaan Raamatun kahdella kielellä hebreaksi ja kreikaksi.

Montaigne piti naapurin kielen osaamista tärkeänä. Hän katsoi, että oleskelu vieraassa maassa edisti paitsi kielitaitoa myös maan tapojen ja kulttuurien tuntemusta. Laihiala-Kankainen viittaa myös Comeniukseen, joka katsoi, että vieraista kielistä oli asetettava etusijalle naapurimaiden kielet. Naapurikielien ja naapurikielten opetuksen didaktiset kysymykset ovat nykypäivänäkin kehittämisprojektina esimerkiksi Euroopan neuvostossa.

Locke suositteli Englannissa ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi ranskaa. Ranska tuli suurvalta-kautenaan 1500- ja 1600-luvulla Euroopan esikuvamaaksi. Ranskan kielestä tuli vähitellen kansainvälisen politiikan, seuraelämän ja keittotaidon pääkieli (Komiteanmietintö 1978:60, 86). Samaan aikaan tapahtui kielellinen herääminen myös Saksassa ja maassa alettiin kiinnittää huomiota saksan kielen statukseen.

Valistuksen aikana latina menettikin lopullisesti johtavan aseman tieteen lingua francana eli yleiskielenä. Uuden tieteen johtaviksi kieliksi vakiintuivat latinan rinnalla ranska ja englanti. Laihiala-Kankainen (1993, 219) toteaa, että latinan tilalle olisi voinut kehittyä pelkästään ranskan kieli, koska se jo renessanssin aikakaudella oli saavuttanut sivistyskielen aseman monissa Euroopan maissa. Valistuksen aikakaudella ei kuitenkaan pidetty mahdollisena yhden kansan kielen kohottamista muiden yläpuolelle. Mieluiten ratkaisua etsittiin keinotekoisista kielistä.

Euroopan kulttuurielämässä vahvistui 1800-luvun kuluessa saksalaisuuden asema.

Leibnizin kielitieteelliset ajatukset saivat lukijoita hänen kuolemansa jälkeen. Kun koulutusta alettiin pitää tärkeänä paitsi tuleville papeille ja oppineille myös elinkeinonharjoittajille, tuli Suomessa kuten muissakin maissa mahdolliseksi jättää klassiset kielet opetuksesta ja ottaa uudet kielet niiden tilalle. Varsinkin ranskan ja saksan kielen tärkeyttä korostettiin ja todettiin niiden olevan hyödyllisiä muillekin kuin opilliselle uralle aikoville (Hanho 1955, 251). 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa saksan kielestä tuli erityisesti tieteen yleiskieli. Saksan kielen asemaa heikensi sittemmin Saksan sotilaallinen tappio ensimmäisessä maailmansodassa ja saksaa puhuvan Euroopan hajaannus. Samaan suuntaan vaikutti Saksan kohtalo toisessa maailmansodassa. Suomen kulttuurielämä oli kuitenkin vuosisadan alusta lähtien voimakkaasti saksankieliseen maailmaan suuntautuvaa.

Yhdysvallat on pitkään ollut talouden, tutkimuksen ja kulttuuritoiminnan alalla maailman johtavia maita ja maan sulatuspolitiikan takia englannin kielen asemaa maan ainoana kielenä ei pitkään asetettu kyseenalaiseksi. Yhdysvalloissa säädettiin kaksikielistä opetusta koskeva laki vuonna 1968. Maassa on kehitetty erilaisin avustuksin kaksikielistä opetusta. Kaksikielisyyttä tai kaksikielistä opetusta ei ole kuitenkaan hyväksytty yksimielisesti vaan yrityksiä on tehty englannin kielen nostamiseksi maan ainoaksi viralliseksi kieleksi. Yhdysvaltojen kielipolitiikka on saanut itse asiassa sanattomaan käytäntöön nojaavan sosiaalisesti laillistuneen muodon ja perustuu perinteeseen (Takala 1993, 54).

Entisessä Neuvostoliitossa valtiollinen kielipolitiikka merkitsi venäjän kielen tekemistä ainoaksi viralliseksi kieleksi. Eri tasavalloissa käytettiin kansallista kieltä ja venäjää (komiteanmietintö 1991:6, 94). Yhdysvaltojen tavoin Neuvostoliitto pyrki erilaisin keinoin saamaan oman kielensä käytön ja sen mukana vaikutusvaltansa laajenemaan eri puolelle maailmaa. Ranskan harjoittama kielipolitiikka ranskan kielen vaikutusvallan lisäämiseksi on ollut aktiivista. Ranskan hallituksessa on oma ministerikin ranskan kieltä koskevien tehtävien hoitoon.

Kun toisen maailmansodan jälkeen läntisen maailman taloudellinen ja sotilaallinen johtosema siirtyi Yhdysvalloille, englannin kieli vei Euroopassakin suuren osan sekä ranskan että saksan kielen asemasta kansainvälisen kaupan ja diplomatian kielenä. Englannin kielestä tuli vähittäisen kehityksen seurauksena myös tieteen kansainvälinen yleiskieli.

Reunanen (1996, 105) on arvioinut Yhdysvaltojen kulttuurista etuoikeutta englannin kielen valta-aseman näkökulmasta. Se aiheuttaa hänen mukaansa Amerikalle verrattomia etuja ja on tehokkaampi etuoikeus kuin osataan kuvitella. Englannin kieli tuo amerikkalaisille lähes kotikielen edun Euroopan markkinoilla.

Jyrki Reunanen (1996, 105) tulkitsee nykyistä eurooppalaisuutta siltä kannalta, että "on ensisijaista opetella amerikkalaiset ajatusvälineet". Hän tarkoittaa tällä lähinnä Euroopan unionia käytännön toimissa. Englannin valta-asema unionissa on kestänyt suhteellisen lyhyen ajanjakson. Vanhastaan EEC:n työkieli oli ranskan kieli. Englannin liityttyä 1973 EEC:hen, se lupasi kunnioittaa ranskan kielen asemaa EEC:n työkielenä. Reunasen mukaan unionin virkamiehistä ainoastaan 8 % puhuu englantia äidinkielenään. Kuitenkin jo lähes puolet komission virkamiehistä käyttää työkielenään englantia.

Kielipoliittisesti arvioiden Euroopan unioni on kuitenkin tuonut Euroopan kielellisiin olosuhteisiin uutta ulottuvuutta ja unioni on pyrkinyt kielipolitiikallaan vaikuttamaan Euroopan kielellisiin olosuhteisiin, vaikka kielipolitiikka on kunkin jäsenmaan oma asia. Unioni on kuitenkin antanut useita suosituksia jäsenmaille mm. kieliohjelmaliittisistä kysymyksistä ja toivoo maiden toimivan niiden mukaisesti. Unionin merkittävin kieliä koskeva ohjelma on Lingua, joka lähti liikkeelle vuonna 1989. Linguan avulla unioni tukee opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta. Linguan keskeisin tavoite on tukea vähän opetettuja kieliä (van Els 1994, 46). Keskeinen kysymys on unionin kielipolitiikan kannalta se, miten unionin kielellinen monipuolisuus, diversiteetti, voitaisiin turvata. Tämä merkitsee unionin yksittäisen jäsenmaan kohdalla kunkin maan kielelle virallisesti tasaveroista asemaa muiden jäsenmaiden kielten rinnalla. Suomella on samalla poliittinen vastuu huolehtia siitä, että suomen kieli myös käytännössä saa Euroopan unionissa sen aseman, joka sille virallisena kielenä kuuluu (Numminen & Piri 1998, 20). Nuolijärvi (1999, 27) korostaakin, että suomalaisista itsestään johtuu, millaisia kielellisiä vaatimuksia asetamme opetukselle ja opettajille. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat ovat sitoutuneet kehittämään koulujärjestelmiään osana Euroopan kulttuurin monipuolista rikkautta (Shaw 1993, 217). Myös Suomen kieliyhteisöllä on tehtävää olla tallaamatta Suomessa puhuttavien kielten oikeuksia.

Ranskan ja englannin kielen muodostuminen unionin sisäiseksi työkieliksi on lisännyt näiden kielten statusta Euroopassa ja ranskan kielen statusta erityisesti Pohjoismaissa. Itä- ja Keski-Euroopan maiden rajojen avautuminen ja unionin laajenemistavoitteet ovat lisäämässä saksan kielen merkitystä kommunikaatiokielenä, koska näissä maissa saksan kielellä on ollut muuta ei-saksaa puhuvaa Eurooppaa keskimääräisesti vahvempi asema (Raasch 1997). Itävallan opetusministeriö on perustanut Keski- ja Itä-Euroopan suhteiden hoitoon alaisuuteensa Kulturkontakt -nimisen instituutin ja Itävalta on aktiivinen muutenkin saksan opetuksen tehostamisessa naapurimaissa (De Cillia 1998, 222).

3.1 Suomen kielipoliittinen ja kieliohjelmepoliittinen kehitys

3.1.1 Ennen itsenäisyyden aikaa

Eurooppalainen kulttuuriperinne on suomalaisen kulttuurin pohja. Kansainväliset kulttuuri- ja kielikysymykset ovat kautta aikojen heijastuneet myös Suomeen. Suomessa on perinteisesti asunut ihmisiä, joiden äidinkieli on ollut jokin muu kuin suomenkielisen enemmistön. Lisäksi Suomella on ollut omat kielelliset ja kulttuuriset erityispiirteensä. Kielikysymykset ovat olleet pohjoismaisessakin kontekstissa tärkeitä. Ruotsin vaikutusvallan kasvu alkoi Suomessa tietoisena pyrkimyksenä 1600 -luvulla. Hallitus pyrki keskittämään hallintojärjestelmän ja yhdenmukaistamaan valtakunnan (kieliohjelmakomitea 1978, 86). Kun Suomi vuonna 1809 liitettiin Venäjään sisäisesti autonomisena Suomen suuriruhtinaskuntana, yhteydet Ruotsiin vähenivät. Aslak Lindström (1998, 42) katsoo, että irtautuminen Ruotsista loi kansallisuusaatteen syntymiselle samanlaisen pohjan kuin Napoleonin vallan nostattamat vapaustaistelut monissa muissa maissa. Silloinen ruotsinkielinen säätyläistö ja sivistyneistö oli keskeisesti rakentamassa suomalaista kansallistuntoa (Allardt 1997, 45).

Autonomian kaudella eli keisarivallan aikana Venäjän ja Suomen välinen kulttuurivuorovaikutus kehittyi nopeasti ja kauppasuhteet vilkastuivat. Tällä ajanjaksolla oli monia muitakin myönteisiä vaikutuksia Suomeen. Suomalaiset tutkijat saattoivat ylläpitää tiedeyhteyksiä laajaan imperiumiin. Tuloksena he pystyivät esimerkiksi osoittamaan suomen kielen sukulaisuuden useisiin Venäjän kansojen puhumiin kieliin. Tähän ajanjak-

soon liittyy myös kansallisromantiikan kausi ja sille ominainen kielellinen herääminen. Maaperä oli otollinen kansalliselle heräämiselle, koska Suomen suojattu asema Venäjän suuriruhtinaskuntana mahdollisti koko 1800-luvun ajan maan sisäisen kansallisen kehityksen. Väkiluku nousi. Kun Suomessa vuonna 1940 oli Viipurin lääniä lukuun ottamatta 1,07 miljoonaa ihmistä, vuonna 1870 väkiluku oli jo 1,77 miljoonaa ja 1910 2,9 miljoonaa. Sivistyselämä vahvistui samalla ja vuosisadan lopulla saattoi suomen kielen jo katsoa saavuttaneen sivistyskielen mitat, vaikkakin ruotsin kieli säilytti asemansa sivistyneistön kielenä.

Kansallistunteen herättyä ja vahvistuttua 1800-luvun jälkipuoliskolla kielellisille olosuhteille antoi leimaa kielitaistelu, joka koski suomen kielen asemaa suhteessa ruotsin kieleen. Kielipoliittista keskustelua käytiin 1860-luvulta lähtien. Ylemmän sosiaaliluokan perheet jakautuivat fennomaaneihin ja svekomaaneihin sen perusteella, miten he suhtautuivat suomen kieleen. Suomalaisen ja suomenruotsalaisen kansallisuusaatteen korostuminen johti siihen, että suomen- ja ruotsinkieliset tietoisesti eristäytyivät toisistaan 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa (Kieli ja sen kieliopit 1994, 246). Osa ruotsin kieltä puhuneista ylemmistä kansankerroksista siirtyi puhumaan suomea ja muutti nimensä suomenkieliseksi.

Allardt (1981, 185) pitää kiinnostavana ja merkityksellisenä sitä nopeutta, millä suomen kielestä tuli vastarinnasta huolimatta paitsi virallinen kieli myös maan valtakieli. Suomen kieli sai virallisen aseman 1863 kieliasetuksessa, kun se julistettiin tasavertaiseksi ruotsin kanssa kaikessa, mikä koski suomenkielistä väestöä. Kahdenkymmenen vuoden kuluessa eli vuoden 1883 loppuun mennessä tuli tasavertaisuusperiaatteen olla täysin toteutunut niin, että tuomioistuimet ja virastot olivat velvollisia laatimaan asiakirjat ja pöytäkirjat suomeksi. 1880-luvun kieliasetuksilla järjestettiin periaatteessa suomen kielen tasavertaisuus ruotsin kielen kanssa. Tuolloin vahvistettiin myös monia muita periaatteita, jotka antoivat suuntaa itsenäisyyden ajan kielilainsäädännölle. Allardt arvioi kestäneen vuoteen 1902 saakka ennen kuin ruotsin kielen johtoaseman voi katsoa murtuneen.

Matti Klinge (1996, 296) valaisee Suomen monikielisyyttä käytännön esimerkein vuoden 1882 maapäivien avajaisista. Kenraalikuvernööri luki keisarin avajaispuheen venäjäksi. Senaattori Molander luki saman puheen ruotsinkielisen ja suomenkielisen käännöksen.

Maamarsalkka vastasi puheeseen ranskaksi. Pappissäädyn ja talonpoikaissäädyn edustajat vastasivat omalta osaltaan suomeksi ja porvarissäädyn edustaja ruotsiksi.

Myös koulujen kieliohjelmassa alkoi Venäjän vallan aikana näkyä vähitellen Venäjän koululaitoksen vaikutus. Tällöin tultiin tietoisiksi siitä, että venäjän kielen osaamisesta oli hyötyä. Hyödyn tavoittelu oli muutenkin kielenopetuksen tavoitteena. Venäjänkielisen alueen läheisyys vaikutti erityisesti Viipurin läänissä ja naapurikieltä haluttiin oppia. Kouluissa alettiin kreikan ja saksan kielen rinnalla opettaa myös venäjän kieltä (Hanho 1955, 347). "Vieraita kieliä opiskelivat ne, joilla oli luonnonlahjoja ja varallisuutta". Vuosisadan loppuun tultaessa suuri osa virkamiehistöä osasi sekä suomea että ruotsia.

Halukkuus venäjän kielen opiskeluun väheni tuntuvasti 1800 - 1900-luvun vaihteessa. Siihen vaikuttivat Venäjän sortotoimenpiteet. Ensimmäisen sortokauden aikana vuonna 1900 määrättiin kieliasetuksen avulla, että venäjän kieli on asetettava senaatin, virastojen ja opetuslaitoksen kieleksi. Toisen sortokauden aikana vuonna 1912 venäjän kielen käytön velvoitteita lisättiin edelleen. Pakonomaisuus lisäsi vastustusta ja kieleen alettiin suhtautua torjuen.

Suomen kulttuurielämä oli vuosisadan alusta lähtien voimakkaasti saksankieliseen maailmaan suuntautuva. Saksan kielen asema 1930-luvun Suomessa oli vahva esimerkiksi tieteen kielenä ja tiede oli voimakkaasti suuntautunut saksankieliselle alueelle. Osoitukseksi tästä on, että Helsingin yliopiston professoreista osasi 1930-luvun lopulla vain viisi tai kuusi englannin kieltä, muut puhuivat ja kirjoittivat saksaa (Numminen 1987, 380). Ringbom (Hbl 3.1.1997) näkee saksan kielen ja saksalaisuuden vaikutuksen suomenkieliseen väestönosaan merkittävämmäksi kuin ruotsinkieliseen, jonka frankofiilinen orientoituminen sen sijaan oli vuosisadan vaihteessa huomattavampaa kuin suomenkielisillä. Suomenkieliset näkivät Ringbomin mukaan Saksan nationalismissa esikuvia suomenkielisen Suomen luomiseen.

3.1.2 Oppikoulun kielenopetus

Vieraiden kielten taidon katsottiin aikaisemmin kuuluvan akateemisille kansalaisille ja vieraita kieliä opetettiin siitä syystä lähes ainoastaan oppikouluissa. Latina ja kreikka olivat oppikoulujen perinteiset vieraat kielet ja lisäksi opiskeltiin uusia kieliä. Kielenopetusta koskevia periaatteellisia uusia suunnitelmia ei kuitenkaan tehty itsenäisyytemme ensimmäisinä vuosikymmeninä.

Muutoksia tilanteeseen alkoi tulla 1940-luvulla. Opetusministeriö kiinnitti huomiota eri kielten asemaan ja antoi vieraiden kielten opetuksen järjestämistä koskevia ohjeita (n:o 89/162 k.d.op.min. 1946 ja n:o 112/192 k.d.op.min.1948). Kouluhallitus valmisti ohjeet opetusministeriölle ja konkretisoi opetusministeriön kieliohjelmaliittiset linjaukset kouluja varten. Eri kielten asema riippui osittain siitä, mikä koulutyyppi oli kysymyksessä: poika- ja yhteislyseo, klassinen lyseo, tyttölyseo, tyttökoulu vai normaalilyseo. Kaikissa koulutyypeissä ensimmäinen oppilaalle vieras kieli oli toinen kotimainen kieli ja sen opetus alkoi oppikoulun ensimmäisellä luokalla. Ensimmäinen vieras kieli oli poika- ja yhteislyseoissa englanti, saksa tai venäjä sekä tyttölyseoissa englanti tai saksa sekä klassisissa lyseoissa latina. Toinen vieras kieli oli englanti, latina, saksa tai venäjä, joskus ranska. Kolmas vieras kieli oli yleensä ranska tai latina. Klassillisissa lyseoissa olivat valittavina myös englanti ja kreikka.

Toisen vieraan kielen opiskelu alkoi yleensä lukion alimmalla luokalla lukuun ottamatta tyttölyseoita ja klassisia lyseoita, joissa se alkoi jo III (klassiset lyseot) tai IV (tyttölyseot) luokalla.

1960-luvulla tuli englannin kielen opiskelun aloittaminen mahdolliseksi jo oppikoulun ensimmäisellä luokalla. Tämä johtui siitä, että kansakoulussa kieltenopiskelun aloittaneita alkoi siirtyä oppikouluun. Katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että heille järjestetään englannin opiskelun jatkomahdollisuuksia. Samalla toisen kotimaisen kielen opiskelu siirtyi toisella luokalla aloitettavaksi. Muussa tapauksessa varsinainen vieras kieli alkoi oppikoulun toisella luokalla.

Yksityisoppikoulujen puolella lukusuunnitelmat olivat päälinjauksiltaan samanlaiset kuin valtion kouluissa. Ensimmäisenä vieraana kielinä niissä oli yleensä englanti tai saksa.

Eri kielten valintojen jakautumisesta oppikoulussa saa kuvan alla olevista taulukoista 1 ja 2.

Taulukko 1: Oppikoulun oppilaat ensimmäisen vieraan kielen mukaan 1962 - 74 sekä vastaavat % -osuudet (kieliohjelmakomitea, 47).

Syysluku, kausi -	Englanti		Saksa		Ranska		Latina		Venäjä		Yhteensä	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
1962	110 521	56,9	82 769	42,6	187	0,1	487	0,3	134	0,1	194 098	100
1964	122 153	58,5	84 212	42,6	400	0,2	1 826	0,9	209	0,1	208 800	100
1965	129 114	60,3	82 682	38,6	379	0,2	1 406	0,7	458	0,2	214 039	100
1966	142 426	63,6	79 518	35,5	415	0,2	1 360	0,6	319	0,1	224 038	100
1969	195 000	74,8	63 300	24,3	422	0,2	1 350	0,5	517	0,2	260 589	100
1970	211 400	78,9	54 200	20,2	438	0,2	1 390	0,5	528	0,2	267 956	100
1971	229 800	82,5	46 300	16,6	493	0,2	1 400	0,5	564	0,2	278 557	100
1972	238 290	85,9	36 560	13,2	517	0,2	1 157	0,4	852	0,3	277 376	100
1973	232 095	88,7	26 937	10,3	508	0,2	1 255	0,5	739	0,3	261 534	100
1974	198 015	90,7	18 369	8,4	539	0,2	793	0,4	690	0,3	218 406	100

Taulukko 1 osoittaa, että 78,9 prosenttia oppilaista opiskeli vuonna 1970 englantia ensimmäisenä vieraana kielenä. Saksa opiskeli jopa 20,2 prosenttia. Ranskaa ja venäjää opiskeltiin molempia vähän keskikoulussakin, kumpaakin erikseen ainoastaan 0,2 prosenttia. Latinan opiskelijoita oli 0,5 prosenttia. Kotimaisia kieliä, ruotsia ja suomea, opiskelivat periaatteessa kaikki oppilaat. Eri kielten opiskelumäärien vertailu osoittaa oppikoulun puolella lisäksi, että vuonna 1974 saksan kielen opiskelijoiden osuus verrattuna vuoteen 1962 oli laskenut noin 43 %:sta 8 %:iin. Sen sijaan ranskan, latinan ja venäjän osuus oli ollut koko ajan yhteensä noin 1 %. Englannin kielen asema ensimmäisenä vieraana kielenä oli vahvistunut ja eniten oli heikentynyt saksan kielen asema Vuodesta 1972 lähtien tapahtunut oppilasmäärän väheneminen johtuu keskikouluasteen häviämisestä peruskoulujärjestelmään siirtymisen takia.

Taulukko 2: Oppikoulussa 2., 3. ja 4. vierasta kieltä opiskelevat oppilaat sekä näiden % -osuudet lukion oppilasmäärästä vuosina 1962 - 74 (kieliohjelmakomitea, 47).

Syys-luku-kausi	Englanti		Saksa		Ranska		Latina		Venäjä		Kreikka	Espanja	Italia	Heprea	YHT.
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	Määrä	Määrä	Määrä	
1962	26 125	59	38 387	87	6 702	15	10 325	24	267	1	57	8	-	-	43 911
1964	29 255	53	35 994	66	8 812	16	12 738	23	825	2	43	7	-	-	54 875
1965	30 706	52	38 202	65	9 800	17	13 305	23	1 117	2	50	2	-	-	58 494
1966	31 008	49	40 141	64	10 199	16	13 847	22	1 342	2	49	-	-	-	62 421
1969	29 500	40	51 000	71	12 500	17	12 200	17	3 000	4	22	25	-	-	72 287
1970	28 600	37	57 000	73	13 750	18	10 700	14	3 600	5	24	70	11	-	78 041
1971	27 200	33	63 000	75	15 100	18	8 940	11	4 550	5	14	58	-	-	83 578
1972	24 060	27	66 670	75	16 090	18	7 600	9	6 060	7	35	105	-	-	88 416
1973	19 411	21	69 784	77	16 414	18	5 931	7	7 741	8	17	209	-	-	91 150
1974	14 195	15	71 340	77	16 128	17	4 930	5	8 816	10	1	151	-	31	92 761

Kreikan, espanjan, italian ja heprean opiskelijaosuudet olivat alle 0,3 % kaikkina em. tarkasteluvuosina.

Taulukossa 2 on esitetty eri kieliä toisena, kolmantena ja neljäntenä vieraana kielenä lukeneiden oppilain määrät. Kieliohjelmakomitea arvioi taulukossa esitetyt prosentuaaliset osuudet lukion oppilasmäärien pohjalta, koska virallisia taulukoita ei prosentuaalisesti laskettuina ollut laadittu (kieliohjelmakomitea, 48). Taulukko osoittaa, että saksan kieli oli jo oppikoulussakin selvästi yleisin vieras kieli englannin yleistyttyä ensimmäisenä vieraana kielenä. Seuraavaksi yleisin oli aluksi latina ja sittemmin ranska. Venäjän kielen opiskelu kasvoi oppikoulussa 1970-luvun alkupuolella.

3.1.3 Kansakoulun kielenopetus

Samanaikaisesti yleisen kielilainsäädännön kanssa säädettiin Suomessa oppivelvollisuuslaki vuonna 1921. Laki kansakoulun järjestysmuodosta annettiin vuonna 1923. Kansakoulussa varsinaisesta kieliohjelmasta voidaan kuitenkin puhua vasta vuosikymmeniä myöhemmin.

1920-luvulla säädetty kansakouluja koskeva lainsäädäntö oli olennaisilta osin voimassa 1950-luvulle uuden kansakoululain (KkL 1.7.1957/247) säätämiseen saakka. Kansakou-

lussa ei ollut säännöksiin perustuvaa kieltenopetusta, systemaattinen kielenopetus tuli mahdolliseksi 1960-luvulla. Kansakoulussa voitiin ennenkin opettaa paitsi pakollista kieltä myös vapaaehtoisia aineita, joista yksi saattoi olla toinen kieli. Kielenopetuksen puuttuminen oli koettu vakavaksi esteeksi kansakoulun kehittämisessä. Aution (1990, 136) mukaan kielenopetuksen puuttumisen kansakoulusta katsottiin hidastavan kansakoulun ja keskikoulun opetussuunnitelmien rinnastamista toisiinsa. Kansakoulunopettajien liitto painotti koulutuspoliittisessa ohjelmassaan kielenopetuksen vapaaehtoista opettamista yksilöllisen lahjakkuuden perusteella kansakoulussa ja piti kokeiluja tärkeinä vuonna 1957 hyväksymässään uudessa ohjelmassa (Rinne 1973, 508 - 509). Vapaaehtoinen kieltenopetus käynnistyi kansakoulussa 1960-luvun alussa nopeasti. Suomen kansakoulun opettajain liitto asettuikin pian pakollisen kielenopetuksen kannalle. Kouluhallitus oli tehnyt opetusministeriölle esityksen vuonna 1963 kansakoulun pakollisesta kielenopetuksesta (Lappalainen 1985, 62). Opetusministerinä toiminut Armi Hosia saikin empineen Ahti Karjalaisen hallituksen asettamaan komitean, jonka puheenjohtajaksi määrättiin kouluneuvos Urho Somerkivi. Komitean tehtävänä oli mm. ajanmukaistaa opetussuunnitelmat ja järjestää toisen kotimaisen ja vieraan kielen opetus.

Komitea tuskin ehti päästä työn alkuun, kun se vuonna 1963 ehdotti toisen kotimaisen kielen tai vieraan kielen opetuksen siirtämistä pakolliseksi oppiaineeksi kansa- ja kansalaiskoulussa. Kansakouluasetuksen mukaan kansakoulun kieli oli joko toinen kotimainen kieli tai sellainen kansainvälisesti tärkeä kieli, jonka oppimiseen oppilailla oli heidän kehitysvaiheensa huomioon ottaen riittävät edellytykset (A 30.4.1964/513). Oppilaan opinto-ohjelmaan saattoi kuulua jo varsinaisen kansakoulun puolella molemmat kielet, joskin se oli käytännössä harvinaista suomenkielisissä kouluissa (komiteanmietintö 1978:60, 20).

3.2 Muiden maiden kielenopetus

3.2.1 Viron kielipolitiikka ja kielenopetus

Viron ensimmäisen itsenäisyyden aikana (1918 - 1940) opiskelivat kaikki oppikoulujen oppilaat saksaa. Toisen maailmansodan jälkeen oppikoulujen oppilaista opiskeli saksaa

vielä kaksi kolmasosaa (Umborg 1997, 35). Uve Läänemetsin mukaan (1993, 78, myös Umborg)) kielipolitiikka on Virossa osa valtion politiikkaa ja se heijastuu yhteiskunnan eri aloille. Nykyisin Viron kielipolitiikan tärkein dokumentti on vuodelta 1989 peräisin oleva kielilaki. Kielilain mukaan Viron tasavallan virallinen kieli on viro ja viroa tulee käyttää maan kaikissa osissa. Koulutuspoliittisen päätöksenteon alueeseen kuuluu määrittellä tarkemmin

a) kielet, joilla on mahdollista saada koulutusta eri koulutusmuodoissa ala-asteelta korkea kouluihin ja b) kielitaidon status yhteiskunnassa ja kuinka kielenopetus järjestetään eri oppilaitoksissa.

Viron geopoliittinen asema ja demograafinen tilanne edellyttävät, että kieliohjelma suunnitellaan huolellisesti ja että kaikkien tarvittavien kielten oppiminen varmistetaan oikeassa suhteessa toisiinsa ja suhteessa olemassa oleviin hallinnollisiin rakenteisiin erilaisissa valtion ja yksityisissä oppilaitoksissa. Virossa ymmärretään, että vieraiden kielten taito on kansalaisille tärkeätä ja että kielitaidon avulla voidaan kehittää sekä yksittäisten kansalaisten että yhteiskunnan valmiuksia kansainvälisten yhteyksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Itsenäisen Viron kielenopetuksen ensimmäinen kehittämisohjelma saatiin valmiiksi vuonna 1992. Se pohjautui sekä poliittiseen päätöksentekoon että tutkimuksissa saatuihin tuloksiin.

Taustana oli vuonna 1984 suoritettu pilottitutkimus eri kielten käytöstä ja kuvaus erilaisien oppilaiden motivaatiosta opiskella vierasta kieltä. Tämän jälkeen vuonna 1985 tutkittiin kieliaineiden ja muiden aineiden osuutta peruskoulussa ja pyrittiin varmistamaan kieltenopetuksen kulttuurikonteksti. Vuonna 1986 arvioitiin asiantuntijavoimin kaikkien saksan kielen sekä joidenkin englannin kielen oppikirjojen sisällöt. Vuosina 1987 - 1988 suoritettiin tutkimus kielitaidon tarpeesta erilaisissa sosiaaliryhmissä. Samassa yhteydessä tutkittiin vironkielisen väestön kielitaidon tarve erikseen. Tässä yhteydessä tuli ilmi kielitaidon puute erityisesti tietyillä kielitaidon alueilla ja myös eri puolilla Viroa. Samalla kävi ilmi se, että kansalaisten motivaatio kielten oppimiseen oli korkea. Vuonna 1988 suoritettiin analyysi peruskoulun englannin, saksan ja venäjän oppikirjojen sisällöstä. Analyysi toi esiin epä johdonmukaisuuksia ja muita puutteita kielitaitoon liittyvistä sosiaalisista tarpeista, oppimistavoitteista ja muista tekstikirjojen sisällöistä. Tämän jälkeen

laadittiin edellä saadun tiedon sekä pitkäaikaisen observoinnin tuloksien perusteella uusi vieraiden kielten opettamis- ja oppimisstrategia.

Strategian periaatteet olivat seuraavat:

- Peruskoulun oppilailla tulee olla riittävä viron kielen taito ennen vieraan kielen (= venäjä) opintojen aloittamista. Siksi venäjän kielen aloitus siirrettiin 1. luokalta 3. luokalle.
- Toinen vieras kieli olisi englanti tai saksa ja se aloitettaisiin 6. luokalla. Viikkotuntimäärä olisi 4 - 5.

Ohjelma sisälsi myös kielenopetuksen menetelmiä koskevia kehittämisperiaatteita.

Viron itsenäistymisen jälkeen ja poliittisen tilanteen muutoksen vakiinnuttua Viron opetusministeriö päätti vuonna 1992 muuttaa kieliohjelmaa. Venäjän kielen rinnalle ensimmäisen vieraan kielen asemaan tulivat vaihtoehtoisiksi kieliksi englanti, saksa ja ranska. Vieraan kielen opiskelu aloitettiin edelleen 3. luokalla. Vastaavasti edelleen 6. luokalla tulee opinto-ohjelmaan toinen pakollinen vieras kieli, jossa asemassa voivat olla englanti, saksa, ranska ja venäjä. Viktoria Umborgin (1997, 36) mukaan kielivalinnat jakautuivat vuonna 1995 - 1996 siten, että englanti oli useimmiten valittu ensimmäinen vieras kieli (52,7 %). Toisena pakollisena kielenä valitaan eniten venäjää (25,7 %) ja saksaa (19,7 %). Ranskaa opiskellaan näistä kielistä vähintään (1,9 %).

Viron kieliohjelma muistuttaa pitkälti Suomen peruskoulun ohjelmaa, ellei ota huomioon Suomen peruskoulun toista kotimaista kieltä. Esimerkiksi vuoden 1991 kielenopetuksen uudistuksessa toteutettiin A, B ja C-oppimääriin perustuva kielikoulutusjärjestelmä.

Läänemets katsoo, että Virossa on suurempia ongelmia äidinkielen opetuksessa kuin vieraassa kielessä. Vieraiden kielten opettamista helpottaa korkea motivaatiotaso ja kansalaisten myönteinen suhtautuminen kansallisen kieliohjelman kehittämiseen. Myös ulkomailta saatu asiantuntija-apu on ollut eduksi kielenopetuksen kehittämisessä. Ongelmaksi koetaan asiantuntijoiden keskuudessa venäjän kielen opiskeluun liittyvä motivaation puute. Läänemetsin mukaan olisi eduksi, jos Viron kieliohjelma säilyisi mahdollisim-

man laajana ja ettei mitään hyödyllistä kieltä syrjittäisi. Hän pitää tärkeänä kieliohjelman monipuolisuutta, koska maa on pieni ja kansainvälisiä suhteita tarvitaan erikielisiin maihin.

Läänemets keskittyy kuvauksessaan pääosin vieraan kielen opetuksen kysymyksiin, joskin hän viittaa äidinkielessä olevan suuria ongelmia. Euroopan unionin laajenemisen yhteydessä on noussut keskeiseksi kysymykseksi Viron kielipolitiikka ja venäjänkielisen vähemmistön asema. Virossa asui vuonna 1996 yli 420 000 venäläistä. Heistä noin neljännes hallitsi hyvin viroa ja neljännes ei puhu sitä lainkaan (Heidmets 1998, 1).

Venäjänkielisen vähemmistön ongelmana on viron kielen taidon rinnalla myös maan kulttuurin tuntemuksen puute sekä pelot ja ennakkoluulot yhteiskunnallisia muutoksia kohtaan. Tämä on se väestönosa, jonka kielitaito on keskeinen kysymys sekä virolaisen että sitä kautta myös eurooppalaisen yhteisön kannalta. Mati Heidmets näkee Viron kontekstin muuttuneen Euroopan unioniin liittymisen valmistelujen seurauksena. Kielenopetus on tehostunut ja venäjää puhuva väestönosa saattaa jopa toisinaan ohjata lapsensa lastentarhassa vironkieliseen kielikylpyopetukseen.

Euroopan neuvosto on toiminut aktiivisesti Viron kielenopetuksen kehittämiseksi. Tavoitteena on tukea Viron kieli- ja kulttuuriratkaisujen saattamista unionikelpoisuuden mukaisiksi. Esimerkiksi 20. - 24.5.1998 pidettiin Grazissa kielipoliittinen seminaari, jossa valmisteltiin tuleville unionin maille kielipoliittisia ohjelmia. Viron ohjelmassa oli kysymys lähinnä työelämässä toimivan venäjänkielisen vähemmistön kielitaidon parantamisesta (Penttilä & Piri 1998).

3.2.2 Yhdysvaltojen kieliohjelmapolitiikka ja kielenopetus

Yhdysvaltojen pinta-ala on noin 3,6 miljoonaa neliömailia ja alueella asuu 250 miljoonaa asukasta. Koko alueella on ainoastaan yksi virallinen kieli, jota puhuu noin 90 % väestöstä. Euroopan pinta-ala, noin 4 miljoonaa mailia, on vain vähän suurempi kuin Yhdysvaltojen. Pinta-alaan verrattuna Euroopan kielellinen ja valtiollinen kuva useine kymmenine itsenäisine valtioineen ja virallisine kielineen vaikuttaa Yhdysvaltoihin verrattuna

pirstaleiselta. Yhdysvalloissa puhuttu englannin kieli on kuitenkin maailmankieli ja siitä seuraa, että amerikkalainen joutuu harvoin vieraan kielen kanssa tekemisiin. Euroopassa asuvien osalta lähtökohtana on kieliohjelman suunnittelussa, että vieraita kieliä tarvitaan. Kun ottaa huomioon Yhdysvaltojen kielipoliittisen tilanteen on luonnollista, että kieliohjelmapolitiikalla on toisenlaiset lähtökohdat kuin Euroopassa (Trim 1994, 1).

Jos Yhdysvaltojen kielellistä tilannetta vertaa prosentuaalisesti arvioiden Suomeen, kiinnittyy huomio siihen, että Yhdysvalloissa puhuu suurempi määrä (10 %) muuta kieltä kuin enemmistön kieltä, kun taas Suomi on kielellisesti homogeenisempi. Meillä ruotsinkielisen väestönosan osuus on ainoastaan alle 6 % ja muita kieliä puhuvia on 1,7 % (Tilastollinen vuosikirja 1996). Kyseisestä Yhdysvaltojen kymmenyksestä puhuu noin 8 % espanjan kieltä.

Yhdysvaltojen osavaltiot ja paikallishallinto voivat itsenäisesti päättää koulujen ja muun opetustoimen kieliohjelmasta. Kieliohjelman infrastruktuuriin kuuluu suuri määrä erilaisia hankkeita yksityisissä kollegioissa (lähinnä ammattikorkeakoulua vastaava koulutustyyppi) ja yliopistoissa. Monet oppilaitoksista kuuluvat osavaltion ja paikallistason hallintoon. Lambertin (1993, 17 - 18) mukaan nimenomaan alueelliset toimintapolitiikan muutokset ovat edellytyksenä valtakunnan tason muutoksiin. USA:n kieliohjelmapolitiikan kolme ajankohtaisinta kysymystä ovat a) kielivalintojen monipuolistaminen b) kielenopetusjärjestelmän kattavuus c) kielenopetuksen tulosten arviointi.

Vuosisadan vaihteessa latina oli myös Yhdysvalloissa eniten opiskeltu vieras kieli. Latina oli tuolloin sivistyneen henkilön pääoma vaativiin tehtäviin., joissa latina oli tarpeen. Latinan kielen tuntemus edesauttoi asianomaista selviytymään vaativasta englanninkielisestä keskustelusta, koska siinä esiintyi latinasta peräisin olevaa terminologiaa (Haugen 1972, 8).

Seuraavina vuosikymmeninä opiskeltiin eniten saksaa. Sitten siirtyivät valinnat ranskan kieleen ja nykyään on espanja eniten opiskeltu kieli. Espanjan kielen vahva asema on ymmärrettävissä siitäkin syystä, että Yhdysvalloissa asuu noin 20 miljoonaa henkilöä, joilla on espanjankielinen tausta. Kymmenessä vuodessa espanjankielisen väestön kasvu on ollut noin 34 % (komiteanmietintö 1991:6, 94). Lambertin mukaan (1991, 97) viime

aikojen kehitys saattaa aiheuttaa muutoksia Yhdysvaltojen kielipolitiikassa. Espanjankielinen väestö on keskittymässä eräisiin osavaltioihin. Tämä on vaikuttanut kielipoliittisen keskustelun syntyyn siitä, pitäisikö näiden osavaltioiden (Kalifornia, Florida) olla mieluummin virallisestikin kaksikielisiä kuin yksikielisiä.

Yhdysvalloissa vallitsevat täysin vapaat markkinat, jos on kysymys siitä, mitä kieliä opetetaan ja mitä kieliä opiskelijoille pitäisi tarjota opetussuunnitelmassa. Kouluilla ja opettajille on periaatteessa vapaus päättää, mitä kieltä he voivat tarjota opiskeltavaksi. Työelämässä nykyisin toimivien kansalaisten kouluissa opittujen kielten taito on vapaiden markkinoiden tuote viime vuosikymmeniltä. Nyttemmin opiskelijoiden valinnat rajoittuvat espanjaan, ranskaan ja saksaan 95 %:sti kaikissa oppilaitoksissa ja kaikilla koulutustasoilla. Lisäksi opiskellaan myös italiaa. Japanin kielen valinnat ovat ohittaneet venäjän.

Yhdysvalloissa kielivalinnat eivät ole muodostuneet kansallisella tasolla koulutuspoliittiseksi kysymyksiä. Maassa ei ole herännyt laajaa kiinnostusta siihen, vastaavatko opiskellut kielet ja vastaako aikuisten kielitaito Yhdysvaltojen kielitaidon tarvetta. Myöskään ei ole systemaattisesti hankittua tietoa siitä, millä perusteella opiskelijat valitsevat vieraita kieliä. Lambertin mukaan Yhdysvalloissa pitäisi olla enemmän rationaalista argumentointia siitä, millaisen amerikkalaisten vieraiden kielten taidon pitäisi olla tulevaisuudessa ja millä perusteella kielitarjonnan pitäisi tapahtua. Lambert katsoo, että kielivalintojen perustelemineen on Euroopassa helpompaa ja argumentointi erilaista kuin Yhdysvalloissa. Yhdysvalloissa opiskelijat valitsevat kielensä sen perusteella, mitä käyttöä eri kielillä olisi Euroopan kontekstissä.

Takala (1998, 4) näkee Yhdysvaltojen kieltenopetuksen kehittämisessä yhteiskunnallisiakin syitä. Hän mainitsee esimerkin jo toisen maailmansodan ajan vaikutuksesta. Tällöin syntyi tarve kouluttaa suuri määrä upseereja, jotka selviytyvät suullisesti vieraalla kielellä. Kylmä sota toimi samaan suuntaan ja antoi osaltaan lisävirikettä aktiivisen kielitaidon opettamiseen ja testaamiseen.

Sekä liittovaltio- että osavaltiotasoisia kieltenopetushankkeita on Yhdysvalloissa ollut viime vuosina vähän. Tällainen on kuitenkin vähän opettujen kielten eli Länsi-Euroopan ulkopuolisten kielten oppimisen edistäminen. Kongressi oli aikanaan vakuuttunut

siitä, ettei amerikkalaisia olisi pystytty niin täydellisesti yllättämään Sputnikin lähettämisessä avaruuteen, elleivät kansalaiset olisi olleet ummikkoja venäjän kielessä. Tässä tarkoituksessa säädettiin National Defense Education Act (NDEA), sittemmin Higher Education Act (HEA). Lainsäädännön hyväksymistä tuki havaittavissa ollut kielitaidon kriisi, josta edellä mainittu Sputnik oli yksi esimerkki. Lainsäädännön tavoite oli tuottaa joukko korkeatasoisia kieliasantuntijoita kansalliseksi varannoksi ja läntisen Euroopan ulkopuolisten kielten opettajiksi. Ohjelma koski pääasiassa korkeakouluissa suoritettavia opintoja. Suomalaiseen kieliohjelmapolitiiseen suunnitteluun verrattuna yhdysvaltalainen tavoite on kapea.

Alkeiden opiskelun ja nuorisoasteen opiskelun kieliopintoja on tukenut Secretary's Discretionary Fund. Sen tuen piiriin kuuluvat myös kriittisiksi kieliksi nimetty kielten ryhmä. Käsitteellisesti oli USA:ssa erilaisia tulkintoja siitä, mitkä kielet ovat kriittisiä kieliä. Kansallinen tiedoneuvosto yhdisti erilaiset tulkinnat siitä, ja sai kokoon kaikkiaan 150 kieltä. Tähän ryhmään kuuluviksi kieliksi luettiin aluksi ensisijaisesti arabia, kiina, japani, venäjä ja korea. Järjestöjen ja viranomaisten vastustuksen seurauksena ensisijaisen kielten luetteloa täydennettiin käsittämään lisäksi ranskan, saksan, italian, portugalilain ja espanjan kielet. Kysymykseen tulivat siis periaatteessa kaikki muut kielet paitsi englantti.

Kielenopetuksen tarjontaa on pyritty laajentamaan myös ns. tähtikouluhankkein (star schools). Näihin kouluihin voidaan ottaa opiskelijoita, joiden oma koulu ei pysty tarjoamaan tietyn kielen opetusta. Julkista tukea annetaan muun muassa venäjän, japanin ja kiinan opintoihin. Opetusmenetelmänä käytetään esimerkiksi etäopetusta.

Huomio kiinnittyy siihen, että tähtikouluhankkeen piiriin kuuluvien koulujen opetuksen erikoistumisala on matemaattis-luonnontieteellinen opetus ja kielet ovat ainoastaan yksi oppiainekokonaisuus. Maassa on lisäksi muitakin rahastoja, joiden kautta kieliohjelman laajentamishankkeet voivat saada tukea.

Kielenopiskelun tukeminen matemaattis-luonnontieteisiin oppiaineisiin erikoistuvissa kouluissa osoittaa käsittääkseni ymmärrystä sitä näkemystä kohtaan, että matemaattis-luonnontieteellisiin aineisiin syventyneet tai niitä harrastavat opiskelijat tarvitsevat myös

hyvää kielitaitoa. Suomessa oli vielä vuoteen 1994 saakka sellainen lukion opetussuunnitelma voimassa, jossa toisen vieraan kielen opinnot olivat pitkän matematiikan valinnoille vapaaehtoisia. Tämä on osoitusta toisenlaisesta koulutuspoliittisesta ajattelutavasta.

Lambertin mukaan Yhdysvalloissa eivät ole saaneet tukea sellaiset pyrkimykset, joiden tavoitteena olisi kehittää rationaalista kielivalintapolitiikkaa eivätkä myöskään pyrkimykset kehittää systemaattista tutkimusta siitä, miten voitaisiin saada yksittäisiä kieltenopetuksen laajentamishankkeita järjestelmän piiriin siinä tarkoituksessa, että kielenopetuksen kumulatiiviset vaikutukset saataisiin hyödynnettyä.

Noin 38 % high schoolia käyvistä opiskelijoista saa vieraan kielen opetusta. Kaksi kolmannesta korkeampiin opintoihin tulevista on saanut koulussa vähintään kahden vuoden ajan kielen opetusta. Noin puolet kollegioiden opiskelijoista saa jonkinlaista ohjausta vieraassa kielessä. Kansallisen kyselyn perusteella vuonna 1987 noin 22 % tiedeyliopistoista ja 13 % yhtenäisyliopistoista (comprehensive universities) ja 11 % ylioppilaspohjaisista kollegioista (baccalaureate colleges) sekä ainoastaan 1 % kaksivuotisista kollegioista vaati sisäänpääsyn ehtona aikaisempia kieliopintoja. Loppututkintoa varten nelivuotisista ylioppilaspohjaisista kollegioista tai yliopistoista noin 69 % vaati opiskelijoiltaan joitakin kieliopintoja.

Näille oppilaitoksille riitti kuitenkin yleensä, jos vieraita kieliä oli opiskeltu vapaaehtoisina opintoina. Ainoastaan 9 % tiedeyliopistoista vaati kaikilta opiskelijoilta pakollisia kieliopintoja loppututkintoa varten ja vain 22 % nelivuotisista kollegioista. Kielivaatimukset riippuivat yleensä tieteenalasta. Esimerkiksi 90 % humanististen alojen pääaineopiskelijoista ja 73 % sosiaalitieteen opiskelijoista joutui opiskelemaan vieraita kieliä tutkinnossaan. Ainoastaan 50 % luonnontieteellisten aineiden pääaineopiskelijoista, 22 % kaupallisten aineiden opiskelijoista ja 8 % insinööritieteiden opiskelijoista joutuivat antamaan ennen pääaineen tutkinnon suorittamista näytön vieraan kielen osaamisestaan.

Kieliopinnot olivat yleensä varsin lyhytkestoisia. Humanistisen alan opinnoista noin kolmannes kestää ainoastaan yhden tai kaksi lukukautta. Tällä alalla on kuitenkin määrällisesti enemmän kieliopintoja kuin muilla tieteen aloilla. Insinööritieteissä 60 % opinnoista kestää enintään vuoden. Eräissä oppilaitoksissa kahden vuoden mittaiset kieliopin-

not voidaan suorittaa opiskelemalla peräkkäisinä vuosina eri kieliä. Arviolta noin 50 % opiskelijoista keskeyttää opinnot seuraavalle asteelle tultaessa. Opetuskurssien määrä on kollegioissa varsin vaatimaton. Lyhyet opinnot pienin opetusmäärin johtavat vain johdannomaiseen opetukseen ja vaatimattomaan kielen alkeiden hallintaan.

Yhdysvalloissa on tehty aloitteita systemaattisemman kieliohjelmapolitiikan aikaansaamiseksi. Kielten asiantuntijayhteisön tavoitteena on kielenopetuksen laajentaminen. Satunnaisesti kieliohjelmasuunnittelua on jo esiintynyt koko liittovaltiota koskien. Osavaltioissa kieliohjelmasuunnittelu on ollut laajempaa. Näin on ollut esimerkiksi Georgiassa sekä high schoolia että kollegio-opetusta koskevana. Kaliforniassa kohteena on ollut korkeampi opetus. New Yorkissa ja Kolumbiassa on koko ikäluokka saanut kielenopetusta. Kielenopiskelua koskevia vaatimuksia sovelletaan 18 muussa osavaltiossa vain joihinkin oppilasryhmiin. Neljässä osavaltiossa on pakollista kielenopetusta jopa varhaisopetuksessa. Lähes kaikki edellä olevat esimerkit ovat 1980-luvulta.

Varhaisen kielenopetuksen tulokset ovat olleet myönteisiä, joskin määrällisesti marginaalisia. Kieliohjelmaliittisten pyrkimysten tulevaisuuden tavoitteena on lähes kauttaaltaan kielenopetuksen laajentaminen koskemaan entistä suurempia oppilasjoukkoja. Sen sijaan huomiota ei ole juuri kiinnitetty siihen, kuinka syvällisiä kieliopintoja vaadittaisiin erilaisilta opiskelijaryhmiltä.

Lambert pitää puutteena, ettei Yhdysvalloissa ole syntynyt kattavaa kieliohjelmaliittistä keskustelua toisaalta kielenopetuksen laajentamisesta suurempaan osaan ikäluokasta eikä toisaalta kielenopetuksen opetusajan lisäämisestä niille, jotka jo saavat opetusta (1993, 15 - 27).

3.2.3 Neuvostoliiton ja Saksan demokraattisen tasavallan kielenopetus

Entisen Neuvostoliiton ja entisen Saksan demokraattisen tasavallan kielenopetus antavat kuvan kielen opetuksen järjestelyistä silloisissa sosialistisissa maissa. Neuvostoliitossa valtiollinen kielipolitiikka merkitsi aikanaan venäjän kielen tekemistä ainoaksi virallisiksi kieleksi. Eri tasavalloissa käytettiin kansallista kieltä ja venäjää (komiteanmietintö

1991:6, 94), vaikkakin Neuvostoliitto piti itseään virallisesti yksikelisinä (Lambert 1991, 99). Muissakin sosialistisissa maissa venäjän kielen opetuksella oli vahva asema. Vuonna 1953 annettiin Saksassa Neuvostoliiton miehittämällä vyöhykkeellä uusi yleissivistävää koulutusta koskeva lainsäädäntö, joka lopetti entisen oppikouluperinteen ja venäjän kielestä tehtiin ainoa pakollinen vieras kieli 5. luokalta lukien. Samalla säädettiin, että toisena vieraana kielenä voidaan opettaa joko ranskaa, englantia, puolaa, tšekkiä, muuta uutta kieltä tai latinaa. Kansansivistysministeriö määräsi tarkemmin, mitä kieliä sai kussakin koulussa saa opettaa (Schröder 1992, 145).

3.2.4 Euroopan unionin jäsenmaiden kieltenopetus

Ala-asteen opetus (6-12-vuotiaat)

Euroopan unionin maiden kieliohjelmista on koottu erityyppisiä tilastoja 1990-luvun aikana. (Keydata 1997; Systemes d'enseignement etc, 1995). Ala-asteen kielenopetus on yleistynyt useimmissa maissa.

Monikieliset maat kuten Belgia ja Luxemburg sekä myös Pohjoismaat ovat aloittaneet koko ikäluokan kielenopetuksen muita maita aikaisemmin.

Luxemburgissa ensimmäinen vieras kieli (saksa) on pakollinen ensimmäisestä kouluvuodesta (6-vuotiaat) ja toisen pakollisen vieraan kielen (ranska) opetus alkaa toisen kouluvuoden puolivälissä. Nämä kaksi kansallista kieltä ovat käytännössä oppilaille yleensä vieraita kieliä. Näitä kieliä käytetään siitä huolimatta myös opetuskielenä joidenkin oppiaineiden tunneilla. Sen sijaan oppilaiden äidinkieli on letzeburgess, joka on koulun varsinainen opetuskieli koulun käynnin alkuvaiheessa.

Belgiassa ensimmäisen vieraan kielen opetus alkaa kolmantena kouluvuonna (8-vuotiaat) pakollisena Brysselissä, kaksikielisillä alueilla ja saksankielisillä alueilla, sekä vapaaehtoisena joskin vahvasti suositeltuna viidentenä kouluvuonna muualla maassa. Ensimmäinen vieras kieli on Belgian flaaminkielisessä yhteisössä ranska; saksankielisessä ja ranskankielisessä joko ranska, flaami, saksa tai englanti.

Ruotsissa, Alankomaissa, Tanskassa ja Portugalissa ensimmäinen vieras kieli on pakollinen kaikille oppilaille. Pakollinen kieli on Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa ainoastaan englanti; Portugalissa lähinnä englanti ja ranska. Espanjassa, Itävallassa ja Italiassa pakollinen kielen opetus on vastikään tullut koulujen kieliohjelmaan ja opetus alkaa 8-vuoden iässä. Espanjassa vieraskieli on yleensä englanti, saksa tai ranska. Kreikassa pakollinen kielenopetus lähinnä englanti tai ranska alkaa 9-vuotiaana. Kreikassa, Saksassa ja Portugalissa on lisäksi vapaaehtoisena opetettavien kielten kokeiluja ja Englannissa sekä Walesissa pilottiprojekteja kielen alkeisopintoihin. Skotlannissa hallitus suosii vahvasti vieraan kielen opetusta. Opetus alkaa käytännössä lähes kattavasti 10-vuoden iässä. Kielinä ovat ranska tai saksa. Italiassa opetetaan pakollisena kielenä englantia, ranskaa, italiaa, kroatiaa, sloveniaa, unkaria, tšekkiä ja slovakiaa.

Irlannissa opetetaan pakollisena kielenä sekä englantia että iiriä, mutta varsinaista vierasta kieltä ei opeteta pakollisena. Espanjassa, alueilla, joissa oppilaiden kotikieli on muu kuin espanja, opetetaan sekä kotikieltä että espanjankieltä jo ala-asteella.

Ranskassa kielen opetus ei ole pakollista. Eniten opetetaan italiaa, portugalia, englantia ja saksa. Vieraita kieliä opetetaan yleensä 2 - 3 viikkotuntia. Joillakin alueilla Belgiassa ja Luxemburgissa jopa 5-8 tuntia. Belgiassa on esikoulussa sekä ala-asteella kielikylypykokeiluja ranskaa puhuville oppilaille englannin ja flaamin kielessä.

Toisen asteen opetus (10/11/12 - 18-vuotiaat)

Jäsenmaiden kaikilla oppilailla on tilaisuus saada opetusta toisen asteen koulutuksessa ainakin yhdessä vieraassa kielessä. Irlantia lukuun ottamatta (pakollisena iiri ja englanti) ensimmäinen vieras kieli on tai on etenemässä pakollisina aineina.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa pakollinen kielenopetus alkoi lukuvuonna 1992 - 93 toisen asteen koulutuksessa. Julkinen koulutusjärjestelmä on maassa eriytynyt käsittäen Englannin, Walesin, Skotlannin sekä Pohjois-Irlannin. Englantia ja Walesia varten vahvistetussa kansallisessa opetussuunnitelmassa kielenopetus alkaa jo 11-vuotiaana ja se

jatkuu toisen asteen koulutuksen loppuun; joskin opetus on Walesissa vapaaehtoista 14-ikävuoden jälkeen. Opetussuunnitelma ei sisällä määräyksiä siitä, mitä kieliä opetetaan. Käytännössä opetetaan yleensä Euroopan unionin jäsenmaiden kieliä. Opetussuunnitelmassa on muista kielistä poikkeava sovellus kiinän ja japanin kielen opinnoille

Muissa maissa kielenopetus on pakollista ainakin yleissivistävän toisen asteen koulutuksen loppuvaiheessa. Unionin jäsenmaiden tarkempi esittely osoittaa, että Belgiassa, Itävallassa, Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Ruotsissa, Luxemburgissa, Tanskassa, Portugalissa ja Saksassa ensimmäisen vieraan kielen opetus jatkuu yleissivistävän koulutuksen loppuun tai päättyy viimeistä edellisenä vuonna. Alankomaissa vaaditaan yksi vieras kieli loppututkinnossa pakollisena aineena; kielen ei kuitenkaan tarvitse olla ensimmäinen vieras kieli. Italiassa kieli on pakollinen ainoastaan joidenkin toisen asteen koulujen ylimmillä luokilla ja opetus jatkuu muissa koulutyypeissä pilottiprojekteina. Pakollinen kielenopetus ei ole edennyt Italiassa kaikkia oppilaita koskevaksi.

Alankomaissa on suunnitelmia kahden vieraan kielen tekemiseksi pakolliseksi loppututkinnossa. Kreikassa on jo päätetty kahden pakollisen kielen sisällyttämisestä pakolliseksi kaikille oppilaille. Portugalissa toinen vieras kieli on pakollinen kaikille oppilaille toisen asteen koulutuksen alkupuolella. Oppilaat voivat myös siirtää toisen vieraan kielen aloittamisen oppivelvollisuuskoulutuksen jälkeiseen koulutukseen. Ranskassa oppilaat voivat toisen asteen alkuvaiheessa valita joko ensimmäisen vieraan kielen laajennetun oppimäärän tai toisen vieraan kielen alkeisopinnot.

Monissa maissa esimerkiksi Saksassa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toinen vieras kieli voi olla eräissä toisen asteen kouluissa tai linjoilla pakollisena tai vapaaehtoisena aineena.

Yleisimmin opiskeltu kieli myös toisen asteen koulutuksessa on englanti. Englannin kieli on ainoa vaihtoehto Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Eniten luetaan englantia em. maissa. Suomi kuuluu myös näiden maiden joukkoon. Vähiten englantia luetaan Belgiassa, Italiassa, Luxemburgissa ja Portugalissa.

Englannin jälkeen yleisin kieli on ranska, joka kuuluu lähes kaikkien unionin jäsenmaiden

kieliohjelmaan. Ranskaa opetetaan keskimäärin jäsenmaissa noin 35 %:lla ikäluokasta. Ranska on yleisimmin pakollisena opetettu kieli englantia puhuvissa maissa, mutta näissä maissa opetetaan myös saksaa ja espanjaa. Muita kieliä kuten italiaa vähäisemmässä määrin. Saksaa opiskellaan Alankomaissa, Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Portugalissa, Luxemburgissa, Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Espanjaa opiskellaan Saksassa, Belgiassa, Tanskassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Portugalissa, Luxemburgissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa,

Toiseksi vieraaksi kieleksi valitaan tavallisesti saksa, espanja ja italia (myös englanti ja ranska) ja eräissä tapauksissa venäjä tai muu kieli. Ranska on pakollinen toinen kieli Luxemburgissa ja Alankomaissa; saksa on pakollinen joissakin kouluissa Kreikassa ja saksa tai ranska Tanskassa ja Ruotsissa. Muuten toiseksi vieraaksi kieleksi valitaan yleensä samoja kieliä kuin ensimmäiseksi laajennettuna kuitenkin espanjalla.

Englanti on pakollinen kolmas kieli Luxemburgissa ja saksa Alankomaissa. Muualla kolmas vieras kieli on valinnainen ja kysymykseen tulevat samat kielet kuin toisena kielenä laajennettuna espanjalla, italialla ja venäjällä.

Luxemburgissa oppilaat voivat opiskella vapaaehtoisena aineena neljättä vierasta kieltä (espanja tai italia) lukioasteella. Saksan kieli jatkuu opetuskielenä toisen asteen alimmilla luokilla ja ranskan kieli ylimmillä.

Useissa maissa on tavoitteena, monipuolistaa kieliohjelmaa. Kuitenkin mahdollisuuksia on käytännössä yleensä vain kahden tai kolmen vaihtoehdon tarjoamiseen. Usein opettajien puute vaikeuttaa kieliohjelman laajentamista, mutta yleisemmin syynä on kuitenkin eräiden kielten vähäisempi suosio oppilaiden, heidän vanhempiensa, opetusviranomaisten tai teollisuuspiirien silmissä.

Euroopan unionin maiden kieliohjelmien kuvaukset osoittavat kokonaisuutena, että valinnanvaraa on useimmissa tapauksissa enemmän, jos on kysymyksessä vapaaehtoinen

kieli kuin pakollinen kieli. Pakollisena kielenä opiskellaan yleensä valtakieltä. Kieliohjelmataan kapeimmat maat ovat Tanska, Alankomaat ja Ruotsi. Niissä on pakollisena kielenä ainoastaan englanti.

Kielenopetuksen kehittyminen Euroopan unionin jäsenmaissa on niin nopeaa, että tilastot ovat jo ilmestyessään osittain vanhentuneita. Jäsenmaiden kieliohjelman yleinen tarkastelu osoittaa kuitenkin, että päätöksiä on jo tehty tai ainakin päätöksenteko on vahvasti edennyt siihen suuntaan, että kaikilla oppilailla olisi oppivelvollisuuskoulussa kaksi pakollista vierasta kieltä. Luxemburg on ainoa kolmen pakollisen vieraan kielen maa koko ikäluokalle. Lisäksi on havaittavissa, että useimmissa Euroopan unionin jäsenmaissa on kolmen pakollisen vieraan kielen opetusta ainakin eräissä koulumuodoissa lähinnä lukiota vastaavassa koulussa. Näin ollen Suomen kahden pakollisen oppilaalle vieraan kielen opetus ei enää nykyisessä Euroopassa ole ainutlaatuista, kuten tilanne oli 1970-luvulla. Erityisesti Suomen kieliohjelma saattaa olla lukion osalta liian ohut, jos lähtökohtana on lukion tehtävä yleisen korkeakoulukelpoisuuden antavana koulutusmuotona. Myös on todettava, että kieliohjelman monipuolisuus on muualla yleensä laajempaa kuin Suomessa. Suomi on Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan jälkeen Euroopan kärkimaa kieliohjelman yksipuolisessa suuntautumisessa englannin kieleen.

Huomattava on, että Euroopan unionin jäsenmaat, joiden kieliohjelmissä tässä on kuvattu, ovat kaikki maita, joiden oma kieli on indoeurooppalainen kieli. Näiden maiden opiskelijoiden on toisaalta helpompi omaksua vieraita kieliä kuin suomalaisten, joiden äidinkieli ei ole kouluissa opiskeltujen kielten sukulaiskieli.

Vaikkakaan tieteellistä tutkimusta ei ole siitä, millainen kieli on oppilaalle helppoa tai vaikeaa omaksua, on Suomessa kuitenkin empiristä tietoa asiasta. Ylioppilastutkinnon tulokset osoittavat nimittäin, että maamme ruotsinkielisten koulujen oppilaat menestyvät ylioppilastutkinnon kielikokeissa paremmin kuin suomenkielisten koulujen oppilaat. Parempi menestyminen johtuu siitä, että he saavuttavat paitsi suomen kielessä myös muissa vieraissa kielissä parempia tuloksia kuin suomenkieliset. Tästä voi päätellä, että ruotsinkielisten, joiden äidinkieli on yleensä kouluissa opettujen kielten sukulaiskieli, on helpompi oppia vieraita kieliä kuin suomenkielisten, joiden oma kieli ei ole sukua koulussa opetetulle kielelle.

4. KIELIPOLITIikka JA KOULUJEN KIELIOHJELMA

4.1 Yleistä

Kansallinen kielipolitiikka on yleensä keskeinen tekijä, kun päätetään siitä, mitä kieliä kouluissa opetetaan eli mikä kielipoliittinen malli tai kieliohjelma on käytössä koulujen vieraiden kielten opetuksessa. Toinen keskeinen tekijä on kansakunnan kulttuuri ja poliittinen orientoituminen toisiin kansoihin. Tämä tekijä vaikutti ilmeisesti siihen, että useiden maiden kielenopetus koki selviä muutoksia toisen maailmansodan jälkeen ja englannin kieli syrjäytti saksan kielen vähitellen lähes kokonaan oppikoulun ja oppivelvollisuuskoulun pakollisen kielen asemasta. Käsitykseni vahvistuu tämän argumentoinnin suuntaan, kun muistaa, että myös Suomen virallinen ulkopoliittinen asenne oli passiivinen molempiin Saksoihin toisen maailmansodan jälkeen siten, ettei kumpaakaan valtiota aluksi virallisesti tunnustettu. Toisensuuntainen muutosvaihe näytti alkaneen 1980 - 1990-lukujen taitteessa, jolloin kylmän sodan lievenemisen seurauksena Euroopan maiden keskinäinen yhteistyö syveni ja Euroopan unioni alkoi laajentua pohjoiseen. Samanaikaisesti saksan ja ranskan kielen suosio alkoi lisääntyä Suomessa kaikissa eri koulumuodoissa.

Trim (1994, 3 - 4) kuvaa joitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat kieliohjelman suunnittelukysymyksiin Euroopan eri maissa. Poliittiset päättäjät ovat hänen mukaansa eri aikoina joutuneet Euroopan eri maissa asettamaan itselleen kysymyksiä kuten esimerkiksi: Onko vieraita kieliä opetettava tai opiskeltava? Kuinka monta vierasta kieltä on opittava? Mitä kieliä on opiskeltava? Milloin opetus olisi aloitettava ja millaisin tuntimäärin? Näiden kysymysten ratkaisut ja ratkaisujen valmistelu vaihtelee kunkin maan omasta tilanteesta käsin. Mitä keskitetympi maan hallinto on, sitä suuremmat edellytykset on valtiolla ohjata kieliohjelman suunnittelua. Tällöin suuri määrä päätöksiä tehdään keskitetysti ja myös päätösten toimeenpano tapahtuu keskushallinnon tasolla. Ranska on esimerkkinä keskitetystä hallinnosta, joskin Ranskan kielipoliittinen painopiste on enemmänkin ranskan kielen vaikutusvallan säilyttämisessä ja lisäämisessä kotimaassa ja ulkomailla kuin varsinaisessa kansallisessa vieraita kieliä koskevassa kielipolitiikassa. Ranskan puheenjohtajakautena EU:ssa vuoden 1995 alkupuoliskolla ilmeni poliittista sitoutumista kuitenkin myös vieraan kielen opetuksen kehittämiseen.

Saksassa tiedeministeriön toimivalta ulottuu liittovaltiotasolle, mutta tiedeministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa koululaitoksen osalta.

Koululaitos on Saksassa osavaltioiden vastuulla ja päätöksenteko tapahtuu osavaltioiden opetusministeriöissä (Systèmes d'enseignement et de formation initiale 1995, 87). Hampurin sopimuksen (Hamburger Abkommen 1964) perusteella pyritään tukemaan Saksan kieliohjelman monipuolisuutta. Kielen valintaperusteeksi on Bliesenerin (1998, 1) mukaan osoittautunut kolme periaatetta: kielen merkitys maailmassa (englanti, espanja, portugali), kansallisessa kontekstissa (englanti, ranska) sekä raja- ja naapurialueella (hollanti, tanska, tšekki, puola).

Yhdistyneen kuningaskunnan julkinen koulutusjärjestelmä on eriytynyt käsittäen Englannin, Walesin, Skotlannin sekä Pohjois-Irlannin. Lisäksi maassa on laajaa kielikoulutusta yksityisellä sektorilla. Keskushallinnon opetussuunnitelmallinen kontrolli on vähäistä, joskin vuonna 1988 kontrollia on lisätty. Mm. vahvistettiin koulunuudistuslaki ja sitä muutettiin vuonna 1993 (The Education Reform Act and the Education Act). Laissa määriteltiin 5 - 16 -vuotiaita koskeva opetussuunnitelma kattavasti. Opetussuunnitelma ei sisällä määräyksiä, mitä kieliä opetetaan. Opetussuunnitelma on laadittu yhteiseksi kaikille kielille sekä erikseen japania ja eri kiinan kielen variantteja varten (Department for Education 1995: The National Curriculum). Vieraina kielinä voivat olla lähinnä kaikki Euroopan unionin maiden kielet sekä joitakin muita kulttuurin ja kaupan kannalta tärkeitä kieliä (Hagen, 1994, 118).

Systemaattiset pyrkimykset määrittellä keskitetysti kieliohjelmia ovat suhteellisen nuoria. Kieliohjelmapolitiikan määrittelyn tarve perustuu Takalan (1993, 54) mukaan moniin kehityspiirteisiin. Kielenopetus on laajentunut yhä suurempaan määrään väestöstä ja käsittää sekä nuoret että vanhemmat ikäluokat eikä ainoastaan oppinutta väestönosaa. Tämä merkitsee sitä, että kielitaidon katsotaan kuuluvan kaikkien yleissivistykseen. Samalla kielikoulutus on institutionalisoitunut, organisoitunut ja systematisoitunut. Kielenopetus on moniportainen järjestelmä ja sen ymmärtäminen edellyttää tietoisuutta erilaisista taustoista ja alasysteemeistä ja niiden keskinäisestä suhteesta. On myös välttämätöntä suhteuttaa kielenopetus laajempaan yhteiskunta- ja koulutuspoliittiseen kontekstiin. Tämän tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä tähän menettelyyn.

Euroopan johtavissa maissa ei ole yleispätevää mekanismia hoitaa strategista päätöksentekoa kieliohjelmapolitiisissa kysymyksissä. Koulutusta kuten kieliohjelmakiin koskevat kysymykset ovat jääneet yleensä alemmalla päätöksenteon tasolla ratkaistaviksi ja kansalliset strategiset kysymykset ovat jääneet ratkaisua vaille. Kuitenkin on ilmeistä, että kommunikoinnin yleistyessä yli kielirajojen, kielikysymys tulee entistä tärkeämmäksi eivätkä poliittiset päätöksentekijät voi enää välttyä ottamasta kantaa kieliohjelmapolitiisiin kysymyksiin. Tästä on esimerkkinä Sveitsin kielipoliittinen periaateohjelma, jota tässä tutkimuksessa kuvaan myöhemmin tarkemmin. Euroopan unionin aktiivisuus kielinopetusta koskevissa kysymyksissä heijastuu myös jäsenmaiden suhtautumiseen kieliohjelmakysymyksiin.

Kansainväliset järjestöt ovat tukeneet eri maiden kieliohjelmapolitiista suunnittelua. Unesco järjesti kaksi seminaaria jo 1960-luvulla, jossa pohdittiin kielinopetuksen varhaisesta aloittamisesta ja siihen liittyviä ongelmia (Stern 1987) ja monet muutkin tuolloin uudet virikkeet kielten opetukseen tulivat laajemmin tunnetuiksi Unescon aloitteesta (kieliohjelmakomitea 1978, 99).

Euroopan neuvosto on tukenut 1960-luvulta saakka kielinopetuksen kehittämistä. Euroopan neuvoston Ostian ja Ankarin asiantuntijakonferenssien jo vuonna 1966 kielinopetuksen tavoitteista antamia suosituksia voitiin käyttää laajalti hyväksi. Lukemattomat seminaarit, symposiumit ja projektit ovat antaneet virikkeitä Euroopan neuvoston jäsenmaiden kieltenopetukselle. Euroopan unionin kielinopetuksen strategisessa ajattelussa on nähtävissä Euroopan neuvostossa tehtyjen linjausten vaikutuksia.

Euroopan neuvoston aloitteesta perustettiin Itävallan Graziin 1990-luvun alussa (European foreign languages centre) kieltenopetuksen keskus, jonka kanssa Suomella on ollut erilaista yhteistyötä. Grazin keskuksen keskeisenä tavoitteena oli etenkin alkuvaiheessa itäisen ja keskisen Euroopan maiden kehityksen tukeminen. Euroopan unionin laajenemissuunnitelmien myötä tulevat unionin maat saavat erityisen suurta huomiota Euroopan neuvoston eri toiminnoissa. Yhteistyö Suomen kanssa on edelleen lisääntynyt Suomen liityttyä Grazin kielikeskuksen jäseneksi (muistio 16.2.1996 Piri). Euroopan

neuvoston ja Grazin keskuksen yhteistyötä Euroopan unioniin on tarkoituksena syventää (esimerkiksi Sokrates komitean kokous 28.-29.2.1996).

Lambertin (1993, VI) mukaan Euroopan kieliohjelmapolitiisesta suunnittelusta on Yhdysvalloissa paljon oppimista, vaikkakin Euroopan kielisuunnittelun konteksti on erilainen kuin USA:n. Yhdysvalloissa ei maan sulatuspolitiikan takia englannin kielen asemaa maan ainoana kielenä ole juuri ollenkaan kyseenalaistettu eikä kieliohjelmapolitiinen ajattelu ole herännyt siinä aikataulussa kuin Euroopassa eräissä maissa. Maassa tosin säädettiin kaksikielistä opetusta koskeva laki vuonna 1968 ja kehitettiin erilaisia tukimuotoja kaksikielisen opetuksen toteuttamiseen. Kaksikielinen opetus ja kaksikielisyys eivät kuitenkaan saavuttaneet yksimielistä hyväksyntää vaan yrityksiä on tehty englannin nostamiseksi maan ainoaksi viralliseksi kieleksi.

Lambert huomauttaa toisaalta, että Euroopan mailla on myös vastaavasti opittavaa Yhdysvaltojen paikallisista kielenopetusta koskevista kokeiluista, vieraiden kielten varhaisopetuksesta, kielikylpyohjelmista, kaksikielisestä opetuksesta ja laajasti sponsoitujen kielikoulujen verkostosta. Suomessa vuonna 1996 aloitettu ns. kärkihanke kielenopetuksen monipuolistamiseksi ja kehittämiseksi 1996 - 2000 eli KIMMOKE -hanke muistuttaa yhdysvaltalaisista Star-schools -hanketta. Arvioisin kuitenkin sisältöjen ja toimintatapojen poikkeavan oleellisesti toisistaan. Kimmoke-projektilla on ollut käsitykseni mukaan monia myönteisiä vaikutuksia. Esimerkkinä voin todeta sekä Saksan että Ranskan bilateraalisesta koulutusyhteistyön lisääntyneen Suomessa KIMMOKE-hankkeen ansiosta. Muun muassa asianomaisten maiden lähetystöt, kulttuuri-instituutit ja Helsingin saksalainen koulu (Deutsche Schule) ovat olleet aktiivisesti mukana kielenopetuksen kehitystyössä. Saksan osalta tähän on myötävaikuttanut Fachberatung-toiminnan eli saksan kielen opetuksen ohjannan tehostuminen keskushallinnon opetuksen ohjantaa edistävällä tavalla (Domisch 1998).

2. 4.1 Esimerkki monikielisen Euroopan maan kieliohjelmapolitiisesta periaateohjelmasta (Sveitsi)

Sveitsissä koulutuspoliittinen päätöksenteko tapahtuu periaatteessa kantonitasolla eikä

koko maata koskevana. Kieliohjelman suunnittelu on kuitenkin koordinoitu vastikään keskitetysti. Tältä pohjalta laadittiin vuonna 1998 koko maata varten "Gesamtsprachenkonzept" kieliohjelmapolitiittinen periaateohjelma (Sprachenkonzept Schweiz 1998).

Ohjelman lähtökohdaksi määriteltiin monikielisyys ja monikulttuurisuus Sveitsin ja Euroopan historiallisen tradition ja tulevaisuuden strategian perusteella. Ohjelma sisältää osavaltion kielen määrittelyn sekä opettettavien vieraiden kielen määrän ja nimeämisen. Lisäksi ohjelma sisältää kielenopetuksen tavoitteet, alkamisvaiheen, järjestyksen, arvioinnin sekä opettajan koulutukseen ja oppimateriaaleihin liittyvät kysymykset.

Periaateohjelman mukaan: Jokaisen oppilaan tulee pakollisina kouluvuosinaan opiskella vähintään kolmea kieltä. Vieraan kielen opetus alkaa viimeistään toisena kouluvuonna. Lisäksi oppilaalle tulee tarjota vähintään kahta vapaaehtoista kieltä. Pakolliset kielet ovat kantonin kieli (voi olla myös vieras kieli) sekä yksi maan virallinen kieli ja lisäksi englanti. Lisäksi vapaaehtoisena kielenä tulee tarjota aina kolmatta maan virallista kieltä ja muita kieliä. Jokaisen kantonin minimiohjelman tulee sisältää kantonin omaa kieltä, toista ja kolmatta maan virallista kieltä sekä maahanmuuttajien kieltä. Lisäksi vapaaehtoisena kielenä voidaan tarjota muita vieraita kieliä.

Vaativimmat tavoitteet ovat kantonin kielessä ja maan toisessa virallisessa kielessä. Englannissa ja kolmannessa maan virallisessa kielessä tulee olla samantasoiset tavoitteet; poikkeuksena on kuitenkin maan kolmas virallinen kieli, jossa tavoitteet voivat olla vaatimattomammat puheen tuottamisen ja kirjallisen tuottamisen osalta. Tukena tavoitteiden saavuttamisessa voidaan käyttää kielikylypyopetusta tai muuta vieraskielistä opetusta ja mm. kehittää lapsessa jo alle kouluikäisenä herkkyyttä vieraan kielen omaksumiseen.

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että saksankielisellä alueella oppilaan pakolliset kielet ovat saksa, ranska/italia ja englanti. Hänelle tulee tarjota valittavaksi ranskaa/italiaa tai retoromaniaa sekä muita kieliä mm. maahanmuuttajien kieltä. Vastaava ohjelma on ranskankielisellä, italiankielisellä sekä romanisella alueella. Kantonit voivat omalla päätöksellään määrätä oppilaalle neljänneksi pakolliseksi kieleksi jonkun maan virallisista kielistä. Tästä seuraa, että sveitsiläinen oppilas opiskelee yleensä pakollisena joko saksa,

ranskaa/italiaa ja englantia tai kantonin päätöksenteon perusteella kaikkia neljää kieltä pakollisena aineena sekä lisäksi muita kieliä.

Sveitsin kieliohjelma on varsin vaativa. Sen aikaansaaminen on osoituksena toisaalta vahvasta koulutuspoliittisesta tahdosta kansainvälistää Sveitsiä sekä samalla lisätä kansallista yhtenäisyyttä. Tämä käy ilmi myös ohjelman perusteluista. Taustalla on tietävästi huoli siitä, että sveitsiläiset eivät käytännössä ole olleet yleensä erityisen motivoituneita opiskelemaan maan muita virallisia kieliä.

5. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

5.1 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä käytän D.A. Stufflebeamin (1975, 32) kehittämää CIPP arviointimallia. Malli perustuu koulutusta koskevan päätöksenteon neljään arviointialueeseen: kontekstin (Context), panoksen (Input), prosessin (Process) ja tuotoksen (Product) arviointiin. Kyseisessä mallissa arviointi ja päätös ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa.

Stufflebeamin mukaan hallintopäätökset jakautuvat neljään eri päätöstyyppiin; suunnittelupäätökset, strukturointipäätökset, toimeenpanopäätökset ja toiminnan jatkamispäätökset. Stufflebeamin mukaan CIPP-arviointimalli soveltuu näihin päätöstyyppeihin käy ilmi seuraavasta:

Kuvio 2. Päätöstyypit ja Evaluaatio (Stufflebeam 1975, 32)

	INTENDED	ACTUAL
ENDS	PLANNING DECISIONS supported by CONTEXT EVALUATION	RECYCLING DECISIONS supported by PRODUCT EVALUATION
MEANS	STRUCTURING DECISIONS supported by INPUT EVALUATION	IMPLEMENTING DECISIONS supported by PROCESS EVALUATION

Kuvio osoittaa, että kontekstin arviointi liittyy suunnittelupäätösten tavoitteisiin. Panosten arviointi hyödyttää strukturointipäätöksiä, joilla määritellään ohjelman ja projektin malli. Prosessin arviointi koskee toimeenpanopäätöksiä, jolloin kontrolloidaan ohjelman ja projektin vaiheita. Tuotoksen arviointi palvelee ohjelman ja projektin seurannaisvaikutuksia ja samalla myös toiminnan jatkamispäätöksiä.

Kontekstin arvioinnin tulisi Stufflebeamin mukaan olla jatkuvaa ja systemaattista, kun taas muut arvioinnin alueet ovat yleensä ad hoc toimintaa; ne tulevat kysymykseen lähinnä suunnittelupäätösten jälkeen ja saattavat aiheuttaa muutoksia varsinaiseen ohjelmaan.

Stufflebeam (1975, 58) näkee teoriassaan kaksi keskeistä näkökulmaa. Ne ovat käytettävä arviointimalli ja arviointitoiminnan vaiheet. Arviointimalli (konteksti, panos, prosessi, tuotos) on suhteessa päätöksentekoon vaiheeseen.

Stufflebeamin mallin mukaan evaluaatiossa peruskysymykset ovat seuraavat:

Kuvio 3. CIPP-arviointimalli päätöksen teossa (Stufflebeam 1975, 8)

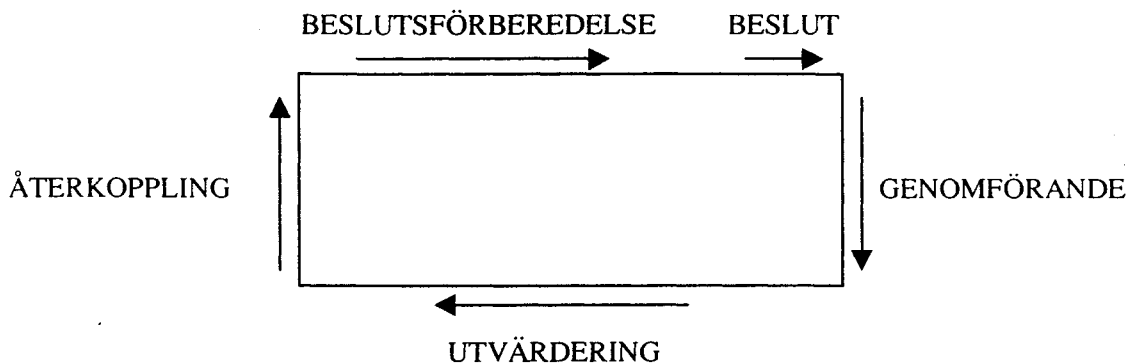
TYPE OF EVALUATION ANSWERED	TYPE OF DECISION	TYPE OF QUESTION
Context Evaluation	Planning decisions	What should we do?
Input Evaluation	Structuring decisions	How should we do it?
Process Evaluation	Implementing decisions	Are we doing it as planned?
Product Evaluation	Recycling decisions	Did it work?

Stufflebeamin teorian mukaan etenevässä arviointitoiminnassa peruskysymyksiä ovat kielikoulutuksen kannalta: Miten kielikoulutus tulisi suunnitella, miten se tulisi toteuttaa, miten suunnitelma etenee ja miten se toimii.

Stufflebeamin lisäksi esimerkiksi Johnstone ja Vedung (1995, 18) ovat käyttäneet vaiheittaista arviointimallia. Johnstone on kehittänyt julkaisussaan "Indicators of education systems (1981, 26 - 27) koulutusjärjestelmän kuvauksissa lähinnä kontekstialuetta. Hänen mukaansa siihen sijoittuu tahto- ja tavoitetilän eroja. Hän lukee kontekstiin muun muassa poliittisen ympäristön.

Vedung perustelee periaatetta sillä, että päätöksenteon jakaminen eri vaiheisiin helpottaa analyysiä aikaisemmista tapahtumista ja siitä, miten aikaisempi vaikuttaa tulevaan ohjanta-prosessiin. Hänen arviointimallinsa on viisivaiheinen. Sitä kuvaa seuraava kuvio:

Kuvio 4. Fasmodell av utvärderingens idealiserade roll i styrprocesser (Vedung 1995)



Vedung arvioi, että kyseinen malli soveltuu hyvin hallinnolliseen ja poliittiseen päätökseen. Perusteluna on se, että tämä päätöksenteko koskee tiettyjä valikoituja valtion tai viranomaisten johdossa olevia päätöksentekijöitä. Esille voidaan samassa yhteydessä nostaa nimenomaan niitä ongelmia ja kysymyksiä, jotka palvelevat näitä päätöksenteon tahoja. Tämä tukee samalla mahdollisuuksia arvioinnin hyväksi käyttöön.

Vedung näkee CIPP-mallissa vaaroja siinä, että päätöksentekijä saattaa saada liian konkreettista ja tilannekohtaista informaatiota päätöksentekoa varten, jolloin hän helposti estyy nousemaan riittävän yleiselle ajattelutasolle. Näin hän estyisi pääsemästä reflektointiin ja syvällisen harkinnan tasolle. Tämä vaara on luonnollisesti olemassa. Mielestäni tämä vaara on kuitenkin olemassa kaikessa toiminnassa ja siitä on oltava tietoinen. CIPP-malli on ajatuskehikko, joka tarjoaa mahdollisuuden hahmottaa kokonaisuutta (Laukkanen 1994, 30).

Oman tutkimukseni kannalta on myös pidettävä mielessä, että Stufflebeamin näkökulmana on pääosin paikallisen päätöksenteon taso. Poliittisessa kansallisessa päätöksenteossa, jota oma tutkimukseni koskettaa, otan kuitenkin yleisenä kontekstisena tekijänä huomioon hierarkkisesta näkökulmasta katsoen myös ensinnäkin yhteiskuntapolittiset tekijät ja pyrin kytkemään ne koulutuspoliittiseen kontekstiin. Panoksen analysointivaiheessa käytän tässä tutkimuksessa hyväkseni Vedungin ja myös Nagelin (vrt. seuraava kappale) esiintuomia poliittisen päätöksentekijän käytettävissä olevia instrumentteja.

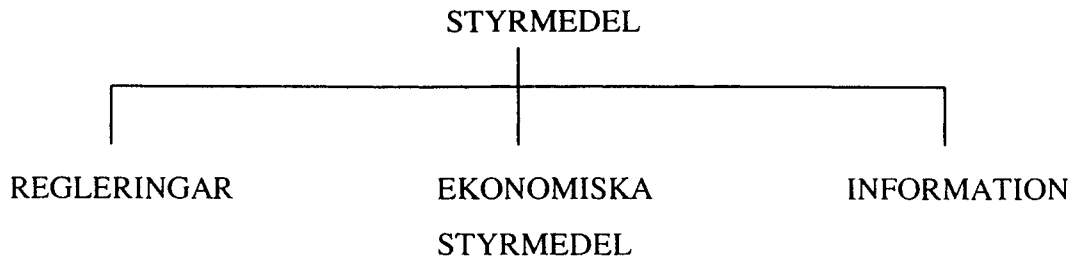
5.2 Poliittinen päätöksenteko

Nagel (1990, xxi) lähtee siitä, että poliittisen päätöksenteon tutkimuksessa joudutaan yleensä käyttämään käsitteitä data, rationaalisuus, relatiivisuus. Datat viittaavat siihen informaatioon, mikä saadaan kun selvitetään haluttu poliittinen tavoitetilä ja käytettävissä olevat keinot asetetun tavoitetilän saavuttamiseen. Rationaalisuus viittaa tulossa olevaan prosessiin, minkä tarkoituksena on ilmeisesti johtaa tavoitteen saavuttamiseen keskimääräisessä tilanteessa. Kysymys ei kuitenkaan ole välttämättä onnistumisesta tai arvokkaana pidettyjen tulosten saavuttamisesta. Relatiivisuuden käsite merkitsee sitä, että poliittiset suositukset ovat suhteessa tavoitteisiin, vaihtoehtoihin ja havaittuihin yhteyksiin. Tärkeimpänä Nagel pitää yhteyttä erityisesti tavoitteisiin.

Summan (1995, 147) lähtökohtana on valtionhallinnon näkökulma valtiovarainministeriöstä käsin. Hän nostaa käsitykseni mukaan rationaalisuuden yläkäsitteeksi käsitteen rationaliteetti, millä hän tarkoittaa "kokonaisuutta, johon sisältyy sekä tietoa että käsityksiä tosiasioista, syy- ja seuraussuhteista, käsitteistöjä ja tapoja puhua asioista, tavoitteistoja ja näkemyksiä toivottavasta kehityksen suunnasta". Summa katsoo, että valtionhallinnon tulosohtausuudistus on tuonut mukanaan uusia talouden hallinnan tekniikkoja, joita hän nimittää "kokonaan uudennlaiseksi hallinnan rationaliteetiksi". Summa lukee uuden hallintarationaliteetin keskeisiksi elementeiksi autonomian, kontrollin ja tilivelvollisuuden.

Poliittisen tutkimuksen kirjallisuudessa jaotellaan perusinstrumentit, jotka valtiolla on käytettävissä sen pyrkiessä toteuttamaan poliittisia tavoitteita, eri kategorioihin. Vedung (1995, 87) käyttää kolmijaottelua. Ne ovat säännökset (regleringar), taloudelliset ohjauvälineet (ekonomiska styrmedel) ja informaatio-ohjaus (information). Vedung konkretisoi niitä kansanomaisella selityksellä: keppi, porkkana ja saarnaus. Vedungin mukainen ohjantamalli, jonka instrumentteina ovat säännökset, resurssit ja informaatio on esitetty seuraavassa kuviossa :

Kuvio 5. Säännökset, taloudelliset resurssit ja informaatio-ohjaus (Vedung 1995)



Jotkut tutkijat käyttävät poliittisen tutkimuksen teoreettisena perustana poliittista asetelmaa (policy design). Esimerkiksi Linder et al. (1990, 105) lähtee siitä, että poliittinen asetelma sisältää myös poliittisten keinojen systemaattista tai vähemmän systemaattista pohdintaa. Tutkimuksella pyritään ymmärtämään, miksi tiettyjä instrumentteja on kehitetty ja millaiset vaihtoehdot ovat olleet poliittisesti mahdollisia.

Linder jaottelee poliittiset keinot ja välineet nelijaotteluun perustuen. Hän nimittää niitä lyhenteellä NATO eli Nodality, Authority, Treasure ja Organization. Julkishallinnon näkökulmasta katsoen tämän Linderin jaottelun tarkoituksena on osoittaa, että esimerkiksi valtiovalta voi ongelmia korjataukseen pyrkiä käyttämään asemansa perusteella hallinnon hierarkiassa seuraavan sisältöisiä toimenpiteitä: informaatio, lainsäädäntö ja muut alemman asteiset määräykset, rahoitus ja muodollisen organisaation vaihtoehdot. Lisänäkökulmana verrattuna Vedungiin Linderillä on organisointi.

Lainsäädännöllä eli lailla ja asetuksella sekä niitä alemmanasteisilla määräyksillä pyritään aina yhteiskunnallisiin vaikutuksiin; lait ja asetukset ovat yhteiskunnallisen päätöksenteon välineitä. Säännösten tarkoituksena on ilmaista, mitä valtiovalta haluaa.

Organisoinnista voi olla kysymys käsitykseni mukaan silloin, kun toimivalta ja tehtävät määritellään hallituksen sisällä tai siirretään jollakin hallinnon alueella eri tasoille hallintohierarkiassa jopa poliittisen päätöksenteon ulottumattomiin tai julkisen hallinnon toimivallan ulkopuolelle. Organisaatio merkitsee eräänlaista työnjakoa myös hallinnon puolella. Ilmeisesti sellaiset päätökset, joissa odotetaan kansallista yhdenmukaisuutta, tulisi tehdä poliittisella ylätasolla. Suomessa tehtävien ja toimivallan jako kulkee toisaalta valtion ja

kunnan välillä ja toisaalta sekä valtion että kunnan sisällä poliittisten elinten ja virkamieskunnan välillä. Kunnallinen itsehallinto ja kansanvallan periaate ovat olleet painavia tekijöitä Suomessa, kun on päätetty toimivallan ja tehtävien delegoinnista hallinnon hierarkiassa.

Julkishallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan on rahoitus ja resursointi. Rahoittamalla koulutusta valtionosuuksin ja -avustuksin julkishallinto käyttää valtaansa. Rahoituslainsäädäntö määrää hyvin usein puitteet, kuinka yksityiskohtaiseen määrittelyyn eli korvamerkintään on tarkoitus mennä tietyssä toiminnassa. Tässä tapauksessa säännökset ja rahoitus ovat ainakin osittain päällekkäisiä instrumentteja. Rahoitusvälinettä käytetään vaatimattomammassa mittasuhteessa silloin, kun poliittinen päätöksentekijä varaa resursseja esimerkiksi valmisteluelimen kuten komitean tai toimikunnan asettamiseen.

Informaation tai informaatio-ohjauksen alueeseen kuuluu monenlaisia vaikuttamisvälineitä. Usein informaatio liitetään edellä mainittuihin muihin välineisiin. Annetaan informaatiota lainsäädännöstä, poliittisen päätöksentekijän ratkaisuksista, tehdään luentomatkoja, järjestetään neuvotteluja tai pidetään seminaareja. Reunanen (1997, 256), toteaa lainsäätäjän päämääräksi kansan hyvinvoinnin, korostaa "Hyvettä täytyy jatkuvasti saarnata, paimentaa ja opettaa, koska se vain toistetun toiminnan kautta painuu ihmisten mieliin". Tällä Reunanen korostaa informaatio-ohjauksen tärkeyttä kuten Vedung ja Linderkin tekevät.

Linder on ottanut esiin muitakin NATO:n tapaisia nelijaotteluja. Hän mainitsee mandaatti-ajattelun, yllykkeet (Inducements), toimintaedellytysten luomisen (Capacity-Building) ja järjestelmän muutokset (System-Changing) tai kannustimet (Incentives), symbolisuuden ja tietoisuuden vaikuttamisen (Symbolic and Rhetoric) sekä oppimisen (Learning).

Linder pitää näitä taksonomioita problemaattisina. Esimerkkinä hän mainitsee, että kussakin kategoriassa itsessään voi olla enemmän varianssia kuin niiden kesken eivätkä kategoriat ole toisiaan poissulkevia. Yhtenä ongelmana Linder pitää sitä, että arviointimekanismien kehittäminen kuhunkin kategoriaan soveltuvaksi on vaikeata. Poliittisen päätöksenteon realiteetit heijastavat hänen mukaansa pikemmin yksidimensionaalisuutta kuin monidimensionaalisuutta. Taksonomioiden monidimensionaalisuus tulee esille jo

Reuna

edellä mainituissa esimerkeissä NATO- käsitteiden kohdalla. Esimerkiksi rahoitukseen liittyvät kysymykset ovat yhtä hyvin lainsäädäntöä (Authority) kuin rahoitusta (Treasure). Pikemmin pitäisi Linderin mielestä arvioida poliittisia instrumentteja kontekstuaalisesti ja kehittää mahdollisia yhteyksiä poliittisten ongelmien ja poliittisten instrumenttien välille. Tärkeätä olisi myös Linderin mukaan olla tietoinen, millaiset perinteet poliittisten instrumenttien valinnassa on organisaatiossa, jossa valinnat tapahtuvat. Erotettava olisi lisäksi tuottajan ja käyttäjän tieto poliittisesta instrumentista.

Linder tarkoittaa tällä, että teoreetikot tuottavat instrumentteja, mutta on tuskin näyttöä siitä, tuleeko niitä koskeva tieto varsinaisesti poliittisille päätöksentekijöille vaan ainoastaan päätöksentekijöiden valmistelukoneistolle eli lähinnä virkamieskunnalle ja poliittiselle viiteryhmälle. Hänninen (1990, 25) korostaa osaltaan, että politiikka ja poliittinen päätöksenteko tuovat aina oman lisänsä tilanteeseen tai tilanteessa.

Dery (In Nagel 1990, 3) arvioikin, että perinne, tavat, henkilöiden väliset suhteet ja jatkuva taistelu vallasta asettavat rajansa sille, mitä rationaalisesti ajatellen voi toteuttaa. Poliittista päätöksentekoa dominoi lisäksi yleensä aikataulu (terminus), jonka mukaan päätökset on tehtävä ja päätökseen on edettävä sen tiedon varassa, joka on siinä ajassa saatavilla. Vedung (1998, 216) nostaa rinnalle toisen vaatimuksen. Hän korostaa, että poliittiseen päätöksentekoon kuuluu paitsi nopeuden vaatimus myös huolellinen suunnittelu. Tulevaisuuteen suuntautuvassa uudistustoiminnassa olisikin otettava huomioon, ettei aina nopea toiminta ole se pääasia vaan että suunnitteluun tulisi voida varata aikaa.

Käytännössä informaatio-ohjaus ohjauskeinona on kevyempi ja ohuempi instrumentti kuin lainsäädäntöön tai määräyksiin perustuva instrumentti. Tästä voi tulla siihen päätelmään, että informaatio-ohjauksen käyttäminen hallinnossa on omiaan vähentämään toiminnan tuloksellisuutta. Käsitykseni mukaan informaatio-ohjaus instrumenttina on parhaimmillaan muita instrumentteja täydentävänä keinona.

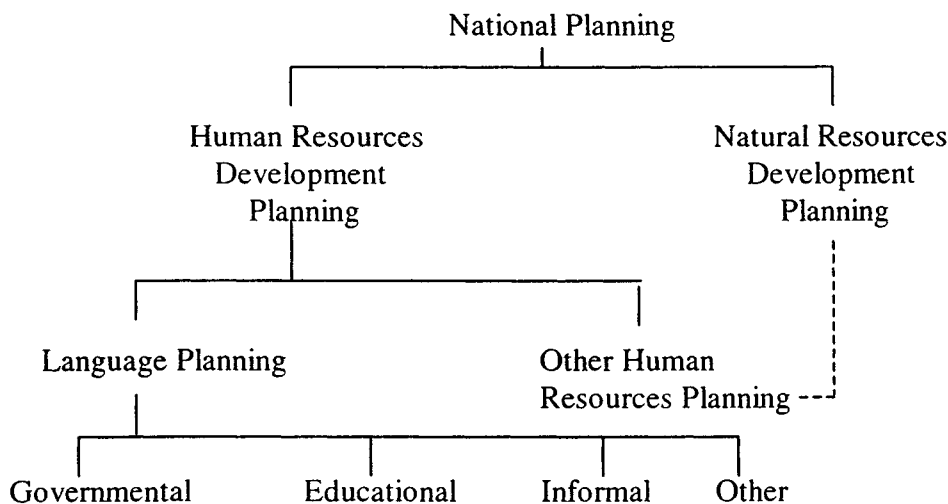
Edellä mainitut instrumentit ja niiden teoreettiset taksonomiat ovat mielestäni hyödyllisiä tässä tutkimuksessa, koska tutkimus kohdistuu poliittiseen päätöksentekoon. Käsitykseni mukaan Linderin julkisen hallinnon ohjantavälineitä kuvaava käsitteistö selventää myös

kokonaisuutena poliittista asetelmaa ja on omiaan tuomaan lisää ymmärrystä mm. poliittisen päätöksenteon konteksti- ja panossidonnaisuuteen teoreettisena ilmiönä.

5.3 Kielipoliittinen suunnittelu

Hallinnossa harjoitetaan eri tasoilla suunnittelutoimintaa. Robert Kaplan (1989, 193) on kehittänyt kielisuunnittelun teoreettisia malleja. Hänen mukaansa kielipoliittinen suunnittelu koskee yleensä laajoja ryhmiä ja kokonaisuuksia. Kaplanin lisäksi myös Robinson (1998:1) näkee kielisuunnittelun viralliseksi hallitustasoiseksi toiminnaksi. Kaplanin taksomiassa kielisuunnittelu (language planning) on inhimillisten voimavarojen kehittämisen osa-alue. Tämän lähtökohdan mukaista kielipoliittisen suunnittelun taksonomiaa kuvaa seuraava kuvio:

Kuvio 6. Suunnittelun taksonomia (Kaplan 1989, 193)



Hallituksen harjoittamalla (governmental) suunnittelulla tarkoitetaan tässä lakisäätöisten lähinnä ministeriötasoisten organisaatioiden toimenpiteitä. Tämä koskee Kaplanin mukaan kauppaa, matkailua, puolustushallintoa ja ulkosuhteita hoitavia ministeriöitä. Perusteluna on, että näillä tahoilla on mahdollisuudet saada laaja näkemys siitä, mitä kieliä tarvitaan hallinnon eri. Kaikilla näillä aloilla joudutaan esimerkiksi perehtymään eri alojen vieraskielisiin teknisiin manuaaleihin ja eri yhteiskunnista saatavaan tietoon sekä tekemään virallisia

sopimuksia valtioiden kanssa, joissa puhutaan erilaisia vieraita kieliä.

Koulutusta koskeva (Educational) suunnittelu tapahtuu opetustoimen alueella ja siinä lähtökohtana on lähinnä se, mitä vieraita kieliä koulujärjestelmän piirissä opetetaan, kuka opettaa ja kenelle opetetaan ja mitä tästä aiheutuu muiden oppiaineiden asemalle opetussuunnitelmassa. Keskeisiä ovat myös kustannukset ja oppimistulokset. Koulutussuunnittelu sisältää paitsi opetussuunnitelman ja didaktiikan alaan kuuluvat päätökset (corpus decisions) myös määrittelyn, mitä kieliä opetetaan ensisijaisesti (status decisions), ja miten tämä käsitys saadaan oppilaan, vanhempien ja opettajien tietoon ja miten asianomaiset tahot suhtautuvat päätöksiin. Kaplanin kielisuunnittelua koskeva taulukko konkretisoi kielikoulutusta koskevan suunnittelun sisältymistä, yleisen kielipolitiikan alueeseen. Tällöin koulutusjärjestelmän piirissä tapahtuva toiminta pyritään suhteuttamaan yleiseen kielipolitiikkaan.

Epävirallisella (Informal) suunnittelulla tarkoitetaan ilman lakisääteistä asemaa olevien organisaatioiden ja erilaisten kansalaisjärjestöjen toimenpiteiden suunnittelua. Tässä tulevat kysymykseen yhtä hyvin kansainväliset kieli-instituutit kuin erilaiset uskonnolliset yhteisöt ja kansainväliset yritykset (Goethe Instituutti, British Council, IBM, kirkkojen lähetystyö ja ihmisoikeusjärjestöt).

Jäljelle jäänyt kategoria (Other) sisältää kaiken muun kielisuunnittelun. Tähän voidaan liittää alueita, joissa kielipoliittinen suunnittelu tarvitaan tavanomaisen yhteiskunnallisen kontekstin ulkopuolella ainakin tilapäisesti olevien ihmisryhmien osalta. Esimerkkinä voivat tulla kysymykseen kaikki yhteiskunnallisia palveluja tuottavat laitokset kuten yksityistä terveydenhuoltoa, turvallisuuspalveluja, asianajotehtäviä hoitavat laitokset sekä vakuutusyhtiöt, liikennepalvelut jne.

Kaplan lähtee siitä, että eri yhteiskunnan sektoreiden opetustoimi mukaan lukien suunnittelu tapahtuu keskushallinnon tasolla. Hän pitää kuitenkin arveluttavana sitä, että yleisesti oletetaan kielipolitiikan ja kielipoliittisen suunnittelun kuuluvan ilman muuta ainoastaan opetustoimen alueeseen silloinkin, kun on kysymys kaikesta kielipoliittisesta suunnittelusta eikä ainoastaan koulujen kieliohjelmasta. Toisaalta on käsitykseni mukaan arvioita

vissa niinkin, että yleinen kielipolitiikka saattaa kokonaan jäädä huomiotta eikä sitä sisälly opetustoimen eikä muidenkaan yhteiskunnan alueiden toimintoihin.

Toinen kielipoliittisen suunnittelun kysymys on Kaplanin mukaan, pitäisikö kielipoliittisen suunnittelun suuntautua ylhäältä alaspäin (top-down planning) vain alhaalta ylöspäin (bottom up planning) eli keskushallinnon ratkaisujen viemisenä ruohonjuuritasolle vai analysoimalla kentän tarpeet ja ottamalla ne huomioon keskushallinnon päätöksenteossa. Tätä suunnittelumallia Kaplan kuvaa käsitteellä Planning language ja edellistä Language Planning. Kielteisenä piirteenä ylhäältä alas suuntautuvan päätöksenteon toteuttajissa hän pitää sitä, että esimerkiksi kansallinen identiteetti, kansallinen yhtenäisyys, monikielisuuden kielteinen vaikutus oppilaiden koulusuorituksiin ovat heidän mukaansa seuraamuksia, jos asianosaisia kuunnellaan. Lisäksi Kaplan on havainnut vedottavan taloudellisiin etuihin, jos työkielenä käytetään vain yhtä kieltä. Kaplan perustanee argumentointinsa siihen, että kansalaiset yleensä toivovat monikielisyyttä toisin kuin keskushallinnon suunnittelijat.

Kaplan asettaa etusijalle alhaalta ylöspäin suuntautuvan kielisuunnittelun, koska sen avulla päästään hänen mielestään väestön kannalta oikeudenmukaisempiin ratkaisuihin. Tähän ei kuitenkaan käytännössä useinkaan ole päästy, vaan esimerkiksi vähemmistöjen oikeudet oman kieleen on usein jätetty huomiotta. Keskeisenä perusteluna on ollut yleensä taloudellisten voimavarojen puute.

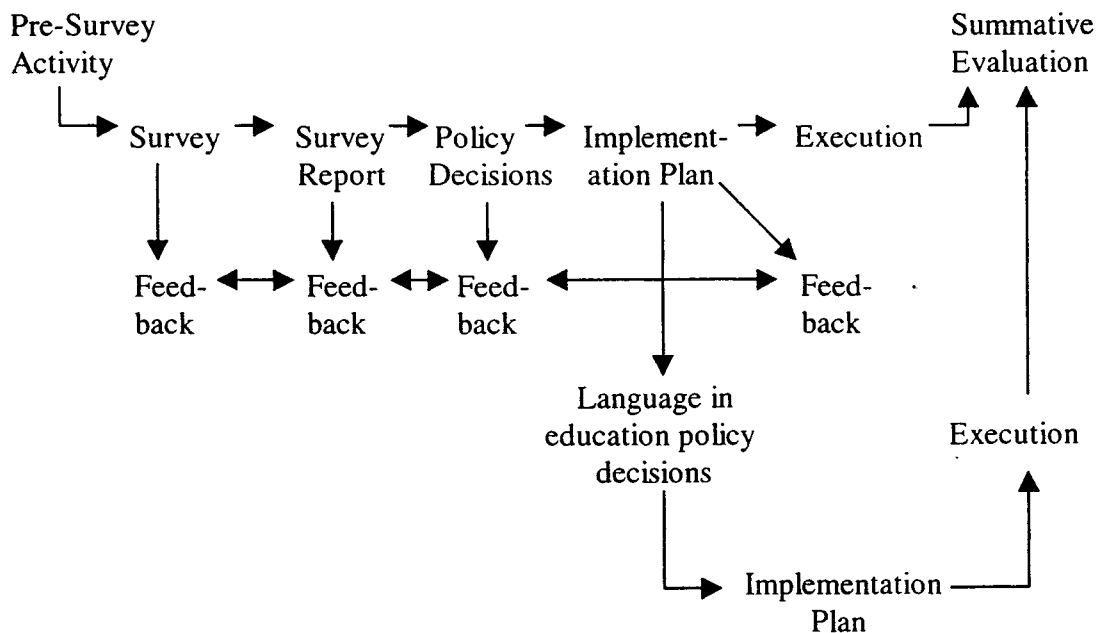
Tunnusmerkkinä ylhäältä alaspäin suuntautuvassa suunnittelussa Kaplan pitää sitä, valikoiko keskushallinto keräämäänsä informaatiota tarkoitushakuisesti ja tulkitseeko se tätä informaatiota omien tarkoituseriensä mukaisesti. Toiseksi tunnusmerkiksi hän arvioi sen tiiviyn, missä määrin kielten opetuksen, tutkimuksen ja kielisuunnittelun asiantuntijat ovat mukana kielipoliittisen suunnittelun prosessissa; ovatko he esimerkiksi mukana ainoastaan marginaalisesti eli samassa asemassa kuin muut kansalaisryhmät vai otetaanko heidät mukaan varsinaiseen neuvonantavaan ryhmään.

Kaplan on kokenut kielipoliittisen suunnittelun toisin kuin muiden alojen suunnittelun assosioituvan merkittävässä määrin vallassa olevaan poliittiseen puolueeseen. Muiden alojen suunnittelussa hän näkee pyrittävän hallituspuolueen ja oppositioapuolueen keskinäi-

seen konsensukseen. Kielisuunnittelussa sen sijaan päästään hänen mukaansa etenemään sen puolueen ollessa hallituksessa, jonka ideologiaan kuuluu inhimillisten voimavarojen kehittämisen suunnittelu julkisella sektorilla ja asian eteneminen pysähtyy, kun valtaan tulee yksityissektoria suosiva puolue.

Sosiolinguvistinen kartoitus on tarpeen ennen kielipoliittisen suunnitteluprosessin aloittamista. Tämä kartoitus on ensimmäinen vaihe vaiheiden sarjassa, joka päättyy kielipoliittiseen toimenpidesuunnitelmaan. Kielisuunnittelun eteneminen Kaplanin mallin mukaan käy ilmi seuraavasta kuviosta:

Kuvio 7. Kielisuunnittelu etenevänä toimintana (Kaplan 1989, 201).



Kartoitusta valmistelemaan vaiheeseen sisällytetään muun muassa paitsi kartoituksen tavoitteita myös käytettäviä menetelmiä (haastattelu, observointi, kyselyt jne.) koskevat osuudet. Kartoituksen tuloksena tulee esittää faktoihin perustuva kuvaus siitä, miten poliittisen päätöksenteon on tarkoitettu etenevän sekä antaa samalla kielipoliittisia suosituksia. Kaplan arvioi kielipoliittisen suunnitteluprosessin vaativan joitakin vuosia. Hän mainitsee esimerkkinä kolme vuotta. Ajanjakson pituuteen vaikuttaa myös käytettävissä oleva tutkimustieto ja annettujen suositusten määrä ja niiden kompleksisuus. Aikaa kuluu enemmän, jos toimenpiteet edellyttävät poliittista päätöksentekoa ja lainsäädännön muutoksia. Kaplan viittaa esimerkkinomaisesti teollisuudelle annettavista verohelpotuksista

päättämisen. Tämä tulisi kysymykseen, jos teollisuus esimerkiksi palkitsee henkilöstöä tavoitteiden mukaisen kielitaidon hankkimisesta.

Vaikkakin tällainen etenemistapa vaikuttaa raskaalta ja moniportaiselta, se ei liene käytännössä sitä. Kaplan ottaa huomioon kuviossaan myös arviointi- ja seurantavaiheet. Kaplanin ajattelutapa tuo esiin sen, miten kielipoliittisen ja kieliohjelmepoliittinen suunnittelun tulisi ihanteellisissa oloissa edetä, joskaan siinä ei ole otettu huomioon poliittisen päätöksenteon ominaispiirteitä eikä siinä pyritä tarkastelemaan kielikoulusta osana muuta koulutusta.

5.4 Poliittinen ja kielipoliittinen käsitteistö ja terminologia

Politiikka -käsitteellä on suomen kielessä kolme merkitysvivahdetta. Ensinnäkin kysymys voi olla johonkin kokonaisnäkemykseen tai aatteeseen pohjautuvasta toiminnasta, jolla pyritään vaikuttamaan valtiollisiin, valtioiden välisiin tai yhteiskunnallisiin asioihin tai hoidetaan niitä. Tällöin tarkoitetaan usein poliittisten puolueiden toimintaa ja sitä koskevaa tiedonala ja tutkimusta. Toiseksi varsinkin yhdyssanojen loppuosana politiikka -käsite tarkoittaa myös määrätarkoitukseen tähtäävää toimintalinjaa tai periaatteita jollakin julkisen elämän alueella tai tällaista aluetta toimintalinjoineen. Kolmanneksi käsitettä voidaan käyttää em. toiminnasta tai toimintalinjasta siinä noudatettuja menettelytapoja ajatellen (Suomen kielen perussanakirja II osa 1992, 502).

Käsitteessä on taustana kreikkalainen lainasana Politeia (Valtio), josta Platonin pääteos Valtio sai nimensä. Rohe & Dörner (1990, 55) lähtevät politiikka -käsitteen sisällöllisestä analyysistä ja poliittis-kulttuurisesta asetelmasta. Politiikka -käsite nykyisessä eurooppalaisessa kontekstissa tulee vuosisadan vaihteen Saksasta käsitteiden ,valtio ja valtiokoneisto (organisational apparatus) kautta. Sittenmin merkitys on laajentunut ja siihen on liittynyt hallitusten, puolueiden ja muiden poliittisten kokonaisuuksien merkitysvivahdetta. Brittiläisellä kielialueella sekä political, policy että politics käsitteet koskevat voittopuolisesti hallitusta ja sen toimia muiden yhteiskunnan ja yhteisön vaikuttajien kontekstissa, joskin uusina ulottuvuuksina on tullut mukaan hallinnollisia ja organisaatioon liittyviä aspekteja. Politik -käsite määritellään sanatarkasti "alle Massnahmen zur Führung eines

Staates hinsichtlich seiner inneren Verwaltung (Innenpolitik) und seines Verhältnisses zu anderen Staaten (Aussenpolitik) (Wahrig Deutsches Wörterbuch 1970).

Kielipolitiikkaa ja vieraita kieliä koskevia politiikan ja pedagogiikan alueen käsitteitä käytetään alan kirjallisuudessa usein erilaisissa merkityksissä. Yleisesti puhutaan kielten opetuksesta, vaikka itse asiassa tarkoitetaan vieraiden kielten opetusta. Peruskoulun opetussuunnitelmassa äidinkieli ja vieraat kielet katsottiin kuuluvan saman termin "kielten opetus" sisään. Tiedollisen kasvatuksen sisältöalueesta puhuttaessa todettiin, että "kielten opetus differentoituu III luokalla äidinkieleksi ja vieraaksi kieleksi" (POPS I, 82). Nuolijärvi (1999, 22) käyttää käsitettä ensikieli ja tarkoittaa sillä ensimmäisenä opittua kieltä.

Käsitteet kielipolitiikka [(Policy for languages, (National) language(s) policy)], vieraita kieliä koskeva politiikka (Policy for foreign languages) ja kielenopetuspolitiikka (Policy for foreign language teaching) käsitetään käytännössä usein toistensa synonyymeiksi. Niillä on kuitenkin ilmeinen käsitteellinen ero. Käsite "language policy " viittaa tietyssä maassa puhuttujen kielten viralliseen asemaan ja kysymys on yhteiskunnallisesta viestintää koskevasta politiikasta; käsite "foreign language policy" viittaa vieraiden kielten asemaan ja käyttöön tietyssä maassa ja "foreign language teaching policy" viittaa tietyssä maassa harjoitettuun kielenopetuksen kokonaislinjaukseen (van Els 1993, 3). Esimerkkinä saksankieliseltä kielialueelta on de Cillian käyttämät termit (1998,141). Hän käyttää toisaalta käsitettä Sprachenpolitik merkityksessä "jede öffentliche Beeinflussung des Kommunikationsradius von Sprachen" sekä toisaalta Sprachpolitik, "die vornehmlich die Beeinflussung des inneren Systems einer Sprache (Normierung, Standardisierung) betrachtet oder den Sachverhalt einer politisch reglementierten Sprachverwendung meint". Kieliohjelmapolitiikasta käyttää de Cillia yleiskielenomaista termiä "Schulsprachenpolitik"

Nikki (1989, 65) lähtee tutkimuksessaan kieli sanan erilaisista merkitysisällöistä ja tarkastelee kieltä psykologisena, lingvistisenä ja/tai sosiaalisena ilmiönä. Hänen mukaansa kielipolitiikka merkitsee kielisuunnittelua, johon liittyy poliittista päätöksentekoa. Kielipolitiikka voi hänen mukaansa olla myös koulutuksellista kielipolitiikkaa. Tällöin

kielipolitiikan sisältöalueeseen kuuluu se, mitkä kielet ovat oppiaineina koulutuksen eri tasoilla ja millä kielillä opetusta annetaan kouluissa.

Takala katsoo käsitteen "policy for foreign language teaching" merkitsevän suunnitelmia ja käytännön toimenpiteitä, joiden avulla pyritään parantamaan kansalaisten vieraiden kielten taitoa (1993, 54). Kysymys on itseasiassa suunnittelusta, joka sijoittuu kielipolitiikan ja koulutusta toteuttavan yksikön noudattaman opetussuunnitelman välimaastoon. Se osoittaa, miten kielipolitiikan ihanteet, tavoitteet ja sisältö voidaan toteuttaa koulutuksessa ja pyrkii suhteuttamaan yleisen kielipolitiikan koulutusjärjestelmään systemaattisesti, kattavasti ja johdonmukaisesti (Takala 1998 myös Baldauf 1990). Tässä merkityksessä alettiin Suomessa 1970-luvun lopulla käyttää kieliohjelmapolitiikka -nimistä käsitettä (kieliohjelmakomitea 1978:60), kun vielä valtioneuvosto vuonna 1976 asettaessaan kieliohjelmakomitean käytti käsitettä vieraiden kielten opetusohjelma (VN 9.12.1976).

Takalan mukaan (1993, 54 myös 1998) kielipolitiikka on kansallisen tason käsite; se on valtion kielellinen yhteiskuntamalli, joka voi olla yksikielinen, kaksikielinen tai monikielinen. Kielipolitiikka sisältää kannanotot, periaatteet ja päätökset, jotka heijastavat yhteisön suhdetta sen repertuaariin ja viestintäpotentiaaliin. Kysymys on siis yhteiskunnan kielellistä viestintää koskevasta politiikasta. Kielisuunnittelulla tarkoitetaan yleisesti tarkoituksellista toimintaa, jonka avulla etsitään ratkaisuja yhteisön kieliongelmiin organisoimalla ja kehittämällä yhteisön kieliresursseja tietyn aikataulun puitteissa (Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunta 1991, 4).

Arvioni mukaan kielipolitiikka -käsitteeseen on Euroopan unioniin liittymisen myötä tullut vahvasti kansainvälistä lisäulottuvuutta. Käytetäänhän käsitettä kielipolitiikka myös puhuttaessa esimerkiksi Euroopan unionin kielipolitiikasta. Näin ollen kielipolitiikka voi merkitä paitsi jossakin maassa myös yhteisössä tai instituutiossa käytössä olevaa kielellistä yhteiskunta- tai yhteisömallia. Samalla kielisuunnittelun voi arvioida koskevan sekä maan rajojen sisäistä että rajojen yli käytävää viestintää.

Tässä tutkimuksessa käytetään Takalan määrittelemän "policy for foreign language teaching" suomenkielisenä vastineena termiä kieliohjelmapolitiikka kieliohjelmakomitean

mukaisesti. Tutkimuksessani puhun kieliohjelmapolitiikasta tarkoittaessani koulujen kielenopetukseen liittyviä (koulutus) poliittisia ja strategisia toimenpiteitä.

5.5 Tutkimuksen muu käsitteistö ja terminologia

5.5.1 Arviointi

Arviointia käsittelevissä tutkimuksissa tulee esille arvioinnin monidimensionaalisuus. Arvioinnilla tarkoitetaan yleensä toimintaa, jossa määritellään erilaisten asioiden hyötyä, ansiokkuutta tai arvoa eli laatua (Takala 1997, 89, myös Vedung 1998, 20). Arviointi voi itse asiassa olla perustavaa analyttistä pohdintaa ja harkintaa, mikä sopii kaikkeen kurinalaiseen ajatteluun ja käytännön toimintaan. Laukkasen (1998, 32) mukaan arvioinnissa tai evaluoinnissa asian tai ilmiön hyödyn ja/tai arvon määrittämisen tulee perustua asiasta tai ilmiöstä hankitun tiedon analysointiin. Vedung on syventänyt arviointikäsitteen pohdintaa julkishallinnon näkökulmasta.

Vedungin mukaan arviointi on: *noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestation eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer*. Vedung painottaa arvioinnin käsitteen määrittelyssä hallinnollista ja poliittista näkökulmaa.

Opetustoimessa ja pedagogisessa kirjallisuudessa arviointi ilmenee karkeasti jaotellen kahtalaisessa merkityksessä. Ensinnäkin käsitettä käytetään määriteltäessä toiminnan arvoa ja toiseksi suorituksen tasoa.

Tutkimuksen ja poliittishallinnollisen ohjauksen piirissä arvioinnilla tarkoitetaan arvottavaa tulkinnallista analyysiä. Perinnäisenä tarkoituksena on arvioinnilla eli evaluaatiolla analysoida toiminnan arvoa, hyötyjä ja haittoja, heikkouksia ja vahvuuksia monipuolisesti (Jakku-Sihvonen 1997, 1). Arviointi voi myös kohdistua koulutuspoliittisiin toimenpiteisiin. Suoritusarvioinnissa (Takala 1997, 87) korostuu kielenopetuksessa se, mitä kielellä osataan tehdä. Siinä arviointi kohdistuu oppilaisiin.

Omassa tutkimuksessani käytän arviointikäsitettä Takalan ja Vedungin käsiteanalyysien pohjalta vastaamaan kansainvälisiä käsitteitä (utvärdera, evaluate). Tässä tutkimuksessa on kysymys taaksepäin katsomisesta poliittisen päätöksenteon alueella.

5.5.2 *Kansainvälisyys*

Kansainvälistyminen -käsitteenä tulee kielellisen suunnittelun piiriin esimerkiksi silloin, kun jokin kieli alkaa toimia kansainvälisen viestinnän välineenä. Takala mainitsee esimerkkeinä mm., arabian ja englannin.

Termi kansainvälinen määritellään suomen kielessä eri kansojen ja valtioiden väliseksi, niitä koskevaa tarkoittavaksi tai sitovaksi, velvoittavaksi, niille yhteiseksi tai toisaalta kansainvälisesti kilpailukelpoiseksi, maailman parhaiden veroiseksi. Kansainvälistäminen on vastaavasti kansainväliseksi tekemistä ja kansainvälistyminen kansainväliseksi tulemistä.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja ihmisoikeuksia koskevien yleissopimusten seurauksena vakiintui koulutukseen kansainvälisyys -käsite yhdyssanana kansainvälisyyskasvatus. Tällä tarkoitettiin Unescon suosituksen mukaisesti kasvatusta kansainväliseen yhteisymmärrykseen, yhteistyöhön ja rauhaan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen (Publications of the Finnish National Commission for Unesco no 37 Preface). Kansainvälisyyskasvatuksen sisällölliset painotukset ovat vaihdelleet eri aikoina. Kasvatustieteen sanaston mukaan (Hirsjärvi 1978, 60) kansainvälisyyskasvatus määriteltiin sisällöltään laajana seuraavasti:

"Kansainvälisyyskasvatuksen tavoitteena on kehittää oppilaissa tietoisuutta maapallon kaikkien kansojen yhteenkuuluvuudesta, eri kulttuurien tuoman moniarvoisuuden arvostamisesta, toisten kansojen ja kulttuurien erityispiirteiden hyväksymisestä ja kunnioittamisesta sekä tietoisuutta siitä, että myös oma kansa on vastuussa koko maailman tulevaisuudesta".

Peruskoulun opetussuunnitelman perusteissa (1994, 30) määritellään kansainvälisyyskasvatuksen tarkoittavan

"kasvatus- ja opetustoimintaa, joka tähtää kulttuurien tuntemuksen ja kansainvälisen yhteisymmärryksen lisäämiseen, ihmisarvon ja ihmisoikeuksien turvaamiseen kaikille, rauhan vakiinnuttamiseen sekä maailman voimavarojen oikeudenmukaiseen jakoon ja kestäväen kehityksen edistämiseen"

Esimerkkinä kansainvälisyyskasvatuksesta mainitaan:

- harjaantuminen kansainvälisen kanssakäymisen taitoihin
- rauhanomaiset konfliktien ratkaisumenetelmät
- kulttuurien tuntemus ja suvaitseva suhtautuminen erilaisuuteen
- kulttuurilukutaidon alkeet
- ihmisoikeuksien etiikan pohdinta ja harjaantuminen maailmankansalaisuuteen
- kansainvälisen kehityksen seuranta ja arviointi.

Opetushallitus näkee kansainvälistymisen yhtenä yhteiskunnallisista muutoksista ja se vaikutti opetussuunnitelman perusteiden (OPS:n perusteet 1994, 8) muutostarpeeseen. Koulun arvoperustaa määritellessään opetushallitus arvioi, että toimintaympäristön yleinen kansainvälistyminen, Suomen monikulttuuristuminen ja Euroopan yhdentymisen edellyttävät koululta uusia sisällöllisiä painotuksia, vuorovaikutuksen lisäämistä kulttuurin eri alueilla, kieltenopiskelun monipuolistamista sekä kansainvälisyyskasvatuksen tehostamista.

Opetushallitus toteaa kansainvälistymisen olevan haaste suomalaiselle osaamiselle, mikä koulutuksen kannalta merkitsee ennen muuta koulutuksen kehittämistä eli koulutuksen tason nostamista. Jarnila (1998, 54) tulkitsee kansainvälistymistä lähinnä ammatillisen koulutuksen näkökulmasta. Hän näkee kansainvälistymisen "koulutuksen muutosten monipiirteisenä ja korostuvana ulottuvuutena. Yhtäältä on kyse vieraiden kielten ja kulttuurien tuntemuksen lisäämisestä ja ammatillisen osaamisen parantamisesta. Toisaalta kyse on myös ymmärtämyksen ja suvaitsevaisuuden lisäämisestä. Tähän liittyen koulutuksella tulee vahvistaa myös rasismien ja muukalaisvihan torjuntaa" (Koulutus ja tutkimus 2000 1996, 6 - 7). Kansainvälisen yhteistyön maantieteelliseksi dimensioiksi määritellään Euroopan unioni, Pohjoismaat, Baltian maat ja muut lähialueet sekä Venäjä ja Aasia.

5.6 Tutkimusongelmat ja tutkimusaineisto

Pyrin tutkimuksessani vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Mitä tavoitteita kieliohjelmapolitiikka on pyrkinyt edistämään ja mitä muutosta ja jatkuvuutta on toiminnassa todettavissa?

Miten harjoitettu kieliohjelmapolitiikka liittyy yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan?

Tutkimusongelmat määrittelevät pitkälti tutkimusaineiston. Aineisto jakautuu toisaalta kielisuunnitteluaineistoon ja kielipoliittiseen aineistoon sekä toisaalta yleiseen yhteiskunta- ja koulutuspoliittiseen aineistoon.

Kieliohjelmapolitiittista ja kielisuunnitteluaineistoa ovat kielenopetukseen liittyvien komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien mietinnöt ja muut asiakirjat sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja opetusministeriön päätösten valmisteluun ja päätösten tekoon liittyvä asiakirja-aineisto.

Tutkimusajankohtaan liittyviä yhteiskunta- ja koulutuspoliittisia valmisteluasiakirjoja ovat koulunuudistuksia valmistelleiden komiteoiden sekä toimikuntien ja työryhmien työt ja niiden perusteella tehdyt päätökset sekä peruskoulun ja lukion lainsäädännön valmistelusta ja itse lainsäädännöstä syntyneet asiakirjat. Aineistona ovat syntyneet asiakirjat sekä valtioneuvoston kehittämissuunnitelmat. Historian kirjoitus täydentää toisinaan poliittisen päätöksenteon eri vaiheissa syntynyttä aineistoa. Näihin liittyen on lisäksi käytetty rinnalla valtiopäiväasiakirjoja ja valtioneuvoston arkiston muuta aineistoa sekä perehdytty lehdistökirjoitteluun ja Suomen kielenopettajien liiton arkistoaineistoon.

6. KIELIPOLIITTINEN SUUNNITTELU JA KIELIOHJELMAPOLITIIKAN TAVOITTEET

6.1 Tavoitteiden syntyyn johtavia tekijöitä

Ingramin mukaan (1990, 53-70) kielikoulutuksen suunnittelussa pyritään yleinen kielipoliittikka suhteuttamaan koulutusjärjestelmään. Kielipoliittinen suunnittelu on kurinalaista toimintaa, joka pyritään tekemään systemaattisesti, kattavasti ja johdonmukaisesti. Van Els (1994, 35 - 46) näkee kieliohjelmanpoliittisten tavoitteiden asettelussa kaksi keskeistä elementtiä. Ne ovat suunnittelun tavoitteiden asettaminen ja suunnitteluprosessissa keskeisten tekijöiden määrittäminen. Kontekstitekijöitä voivat olla sekä lingvistiset, psykologiset, sosiologiset ja koulutukselliset tekijät sellaisenaan sekä prosessin ominaispiirteet. Tämä merkitsee sitä, että jokaisessa kieliohjelmanpoliittisessa suunnittelunprosessissa on sekä yhteisiä tekijöitä että omat erityispiirteensä, joiden molempien huomioon ottaminen on varteenotettavaa.

Kontekstitekijöihin kuuluvilla lingvistisillä tekijöillä van Els tarkoittaa oppijan äidinkielen ja vieraan kielen suhdetta sekä kielisukulaisuuden vaikutusta oppimisprosessissa. Tämä johtanee kysymykseen toisaalta siitä, onko sukulaiskielen oppiminen oppijalle helpompaa kuin sellaisen vieraan kielen, joka ei ole oppijan oman kielen kanssa saman kieliryhmän kieliä. Toisaalta voidaan lähteä myös siitä, helpottaako johonkin kieliryhmään kuuluvan vieraan kielen oppiminen toisen samaan kieliryhmään kuuluvan vieraan kielen oppimista. Van Els näyttää edustavan näkemystä, jonka mukaan tutun kieliryhmän kieliä olisi helpompi oppia kuin aivan eri ryhmiin kuuluvia.

Koulutuksellisina tekijöinä van Els pitää opetussuunnitelmaan liittyviä tekijöitä: kielenopetuksen tuntimäärä, kielenopetuksen aloitusvaihe sekä käytettävissä olevat opettajaresurssit ja oppimateriaalit. Mielestäni tähän yhteyteen kuuluvat myös koulutuksen pituuteen vaikuttavat tekijät. Ne ovat myös tärkeitä ainakin silloin, kun on kysymys yhteiskunnan kustantamasta koulutuksesta.

Suomessa käytössä oleva luokattoman lukion tuntijako antaa oppilaalle yleensä mahdollisuudet varioida opiskeluun käytettyä aikaa, laajentaa kielivalikoimaa sekä kielen ope-

tustuntien määrää. Tämän mahdollisuuden käyttäminen heijastuu sekä annetun opetuksen määrään että koulutuspituuksiin. Opintojen merkittävää pidentymistä ei pidetä taloudellisesti arvioiden suotavana.

Psykologisina ja sosiologisina tekijöinä pidetään kielenoppimisen mahdollisia heijastusvaikutuksia oppijan asenteisiin vierasta kieltä puhuviin ihmisiin. Usein saattaa olla kysymys erilaista etnistä alkuperää ja sosiaalista taustaltaan olevista ihmisistä kuin oppija itse.

Van Els suhtautuu varauksella siihen, että erityisesti kielenopetuksella voitaisiin kehittää oppilaiden asenteita myönteisiksi vierasta kieltä puhuvaa kohtaan. Hän arvioi vieraiden kielten opetuksen vaikuttavan tässä suhteessa vastaavalla pianoarvolla kuin muidenkin oppiaineiden. Van Els viittaa tässä yhteydessä Wilkinsin 1980-luvun tutkimuksiin.

Van Els arvioi asiaa ilmeisesti lähinnä siltä kannalta, millaisia asenteita on oppijassa asianomaisessa oppimistilanteessa tai lähinnä kouluaikana. Oman käsitykseni mukaan tarvittaisiin tutkimusta siitä, miten kielitaito on vaikuttanut sellaisten ihmisten asenteisiin, kun he ovat kehittyneet aikuisikään ja siirtyneet työelämään. Yleisen käsityksen mukaan sekä Suomessa että myös Euroopan unionissa kielenopetuksella on merkittävä asema myönteisten suhteiden luomisessa eri kieltä puhuvien ihmisryhmien kesken.

Kussakin kieliohjelmapolitiisessa suunnittelutilanteessa esiin tulevina erityisinä kielipoliittisina tekijöinä van Els pitää lisäksi kielellisiä yhteyksiä, jotka ovat jollakin erityisellä tavalla läheisiä asianomaisessa kielisuunnittelukontekstissa. Tähän yhteyteen kuuluvat esimerkiksi asianomaisen maan naapurimaat ja niissä puhutut kielet. Tavoitteisiin voivat vaikuttaa myös ne kansainväliset järjestöt ja yhteisöt, joiden jäseninä asianomainen maa on sekä lisäksi maan sisäpoliittinen kielellinen tilanne. Näitä ovat maan viralliset tai kansalliset kielet sekä vähemmistöjen puhumat kielet. Lambert arvioi, että tämän näkökulman huomioon ottaminen on kaikissa tilanteissa vaikeata ja kiusallista. On komplisoitua löytää hyväksyttävissä oleva ratkaisu samassa yhteisössä kilpailevien eri kielten kesken. Yhtä vaikeaksi kysymykseksi Lambert arvioi ainoastaan eri uskontojen väliset kiistat samassa yhteisössä asuvien kesken. Kielten osalta hänen mukaansa tilanteen hallintaan vaikuttaa, vähemmistökielten lukumäärä, kyseisiä kieliä puhuvien ryhmien sosiaalinen status sekä mahdollisia etnisiä kieliä puhuvien alueellinen sijoittuminen.

Kontekstuaalisten tekijöiden lisäksi van Els pitää kielisuunnittelussa oleellisena kysymyksenä myös päätöksenteon tasoa eli millä hallinnon tasolla päätökset tehdään ja mitkä tahot ovat päätöksentekijöinä. Päätöksentekijöitä voivat olla oppijat itse, vanhemmat, rehtorit, koulun johtokunnat, paikalliset, alueelliset, kansalliset ja kansainväliset elimet. Poliittinen päätöksentekijä määrittelee yleensä, montako kieltä oppilaan tulee opiskella ja montako vaihtoehtoista kielivalintatilannetta oppilaalla on koulutuksen aikana. Sen sijaan päätöksenteko siitä, mitä kieliä keskushallinnon päättämien vaihtoehtojen puitteissa oppilaalle tarjotaan koulussa tapahtuu usein paikallisella tasolla. Oppilaan valinnat ovat usein hänen itsensä ja hänen vanhempiansa päätöksen vallassa.

Myös Stern on korostanut kontekstuaalisten tekijöiden tärkeyttä asetettaessa kieliohjelmapolitiittisia tavoitteita. Stern lähti kontekstuaalisten tekijöiden analyysissä seuraavista tekijöistä (1984, 271): koulut ja oppilaitokset, oppilaiden kodit ja lähiympäristö (kunta), alueellinen viitekehys (lääni) sekä kansallinen ja kansainvälinen viitekehys. Sterninkin mallin perusteella niitä tekijöitä, joilla on saattanut olla vaikutusta kielikoulutuksen suunnitteluun ovat historiallis-poliittiset, sosiokulttuuriset, maantieteelliset, lingvistiset sekä taloudelliset-teknologiset tekijät.

Van Els suhtautuu varauksella kieliohjelmapolitiittisessa suunnittelussa usein pyrittävään kieliohjelmapolitiikan ulottuvuuden rajaamiseen. Rajaus voi koskea tiettyjä koulutusasteita; toisinaan kielten lukumäärää. Kielisuunnittelulle olisi eduksi, jos se voisi ulottua kaikkeen kielen opetukseen. Kielitaidon tarve tulisi arvioida koko kansan kannalta eikä rajoittua ainoastaan akateemiseen väestöön. Suunnittelun ei myöskään tulisi kohdistua ainoastaan esimerkiksi tietyn ikäisiin eikä tietyn tyyppisessä koulutuksessa oleviin. Tavoitteena tulisi pikemmin olla koko opetustoimen ja korkea-asteen koulutustarjonta sekä lisäksi koko yksityissektori. Yksityissektorin ottaminen huomioon on käsitykseni mukaan tärkeätä kielikoulutuksen kannalta. Tällöin kielikoulutuksen tavoitteita voidaan luontevasti arvioida elinikäisen koulutuksen ja oppimisen näkökulmasta.

Kieliohjelman monipuolisuuden eli diversiteetin lisääminen on usein varteenotettava kieliohjelmapolitiittisen suunnittelun tavoite. Van Els on havainnut tämän tavoittelun olevan yleinen erityisesti yleissivistävässä koulutuksessa. Yleissivistävää koulutusta

annetaan yleensä niissä koulutusmuodoissa, joiden varaan kaikki muu koulutus rakentuu.

Tällöin pohditaan kysymystä, montako kieltä tulisi oppilaalle voida tarjota tai opettaa ala-asteella tai ala-asteen koulutuksen jälkeen seuraavassa yleissivistävässä koulutuksessa. Kysymykseen tulevat sekä pakollinen kieliohjelma että valinnainen kieliohjelma. Van Els ottaa esimerkeiksi eräät Euroopan unionin jäsenmaiden mallit. Yhden mallin mukaan oppilaalla on yksi pakollinen kieli ja siinä asemassa voivat olla kaikki unionin jäsenmaiden kielet ja lisäksi eräät kaupallisissa ja kulttuurisuhteissa tärkeät muutkin kielet (Iso-Britannia). Toisen mallin mukaan tavoitteena on laajentaa ensimmäisen pakollisen kielen valintoja. Siihen pyritään kuitenkin rajaamalla valintavaihtoehdot (esim. ainoastaan kolme eri kieltä; Alankomaat). Van Els ei juurikaan ole nähnyt olevan osoitusta siitä, että laaja vaihtoehtojen kirjo voisi laajentaa maan kielitaitovarantoa.

Tämä on mielestäni varteenotettava näkökulma, koska kielivalinnat hajautuvat helposti niin monen kielen osalle, ettei valintoja voida käytännössä toteuttaa. Taustalla ovat myös kustannustekijät. Kielikoulutuksen tuloksellisuutta on tutkittu varsin vähän. Tuloksellisuustarkastelun uranuurtaja on Peter Strevens (1971), joka on todennut, ettei kustannustehokkuusanalyysijä ole juuri ollut. Saman suuntaisesti on arvioinut Sajavaara (Takala & Sajavaara 1998, 187) esittäessään tarpeen tarkastella kansakunnan kielikoulutusinstituutiota kokonaisuutena siten, että siihen sijoitettavat resurssit saataisiin optimaaliseen suhteeseen asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten kanssa. Tämänsuuntainen tavoitteenasettelu ei kuitenkaan ole vielä saanut kaikupohjaa kieliohjelmepoliittisessa tavoitteenasettelussa

Van Els kiteyttää kieliohjelmepoliittisessa suunnittelussa esitettävät kysymykset seuraavaan kolmeen: Mitä opetetaan/opitaan? Kuinka opetetaan/opitaan? Minkä edellytysten vallitessa opetetaan/opitaan. Poliittisella tasolla ei yleensä hänen mukaan pyritä ratkaisemaan, miten opettamisen/oppimisen tulisi tapahtua. Hän pitää kuitenkin tärkeänä myös tähän kysymykseen vastaamista, koska vastauksilla on heijastusvaikutuksensa myös muihin ongelmiin. Tässä van Els viittaa näkemykseen siitä, että joitakin kieliä pidetään vaikeina oppia. Kielen vaikeuden on arvioitu usein muodostuvan esteeksi sen ottamiselle opetussuunnitelmaan. Vaikeuden taustalla voivat olla kyseisen kielen oppimiseen soveltuvat opetusmenetelmät tai oppimateriaalin puutteet.

Kieliohjelmanpoliittinen kysymys voi myös olla käsittääkseni se, millaista kielitaitoa koulujärjestelmän kielenopetuksen edellytetään tuottavan. Toisinaan ollaan taipuvaisia asettamaan koulutusjärjestelmän kielenopetukselle liian vaativia tavoitteita. Tähän ilmiöön viittaa myös Lambert, joka pitää kompleksisena ajatusta odottaa koululta sellaista kielitaitoa, joilla voidaan selvittää erilaisista aikuisiän kielitaitovaatimuksista. Myös kieliohjelmakomitea kiinnitti samaan seikkaan huomiota ja määritteli em. koulumuotojen tehtävän kielenopetuksessa.

Van Elsiä ja Sterniä tulkiten totean, että koulutuspoliittinen suunnittelu ja koulutuspoliittinen tavoitteiden asettelu ja päätöksenteko tapahtuvat laajassa yhteiskunnallisessa kontekstissa, jossa on monia erilaisia tekijöitä. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on pyrkiä selvittämään, mitä kansallisen tason kielisuunnittelussa varten otettavia yleisiä tekijöitä sekä mahdollisia Suomelle ominaisia erityisiä tekijöitä on tutkimusaineistosta saatavissa esiin. Erityispiirteinä saattaisivat tulla kysymykseen Suomen kieliolosuhteet ja geopolitiittinen asema.

Yhteiskunnallista kontekstia ja kieliohjelmanpoliittisten tavoitteiden ymmärryksen selkeyttämiseksi analysoin lisäksi niitä tekijöitä ja tahoja, joilla on voinut olla vaikutuksia tavoitteiden asetteluun tai joiden keskuudessa tavoitteiden asettamisen tarpeellisuus on ehkä alettu aikanaan tiedostaa.

6.1.1 Suomen kieliolosuhteet

Maan kielitilannetta, eri kielten asemaa ja niiden suhdetta toisiinsa, voi arvioida monesta näkökulmasta. Tässä luvussa käsitellään suomen kieliolosuhteita pääosin kaksikielisyyden ja vähemmistökielten kannalta.

Suomen kieliolosuhteiden laatuun vaikuttavat ensinnäkin maan kielipolitiikka ja kansainväliset suhteet. Suomen kielipolitiikan taustana on toisaalta maassamme asuvan ruotsinkielisen väestönosan oikeuksien turvaaminen oman kielen käyttöön ja suomenkielisen väestönosan oikeuksien turvaaminen oman kielen käyttöön ruotsinkielisessä ympäristös-

sä. Tämä tavoite voi legitimoitua kielilainsäädännössämme ja koulutuspolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan kannalta koululainsäädännössämme. Suomi on osa Pohjolaa ja Pohjoismaita ja perinteisesti tiiviitä yhteyksiä Pohjoismaihin on haluttu vaalia. Se on tarkoittanut, että edelleen on haluttu pitää kielisiteitä Pohjoismaihin, koska katsotaan kielisiteiden edesauttavan yhteistyötä näiden maiden kanssa. Kaikkien suomalaisten on edellytetty saavan opetusta sekä ruotsin että suomen kielessä joko äidinkielenä tai toisena kotimaisena kielenä. Ruotsin kielen taidolla katsotaan olevan kahtalainen käyttötarkoitus sekä selviäminen kielellisissä kontakteissa paitsi kotimaassa että myös pohjoismaisessa kontekstissa. Tämä näkemys tuli esille peruskoulun kieliohjelman suunnittelussa 1960-luvun lopussa. Suomi on ollut kiinnostunut myös suomen kielen asemasta Ruotsissa, vaikkakin suomenkielisen asujaimiston historiallinen konteksti on Ruotsissa toisenlainen kuin ruotsinkielisen asujaimiston Suomessa. Pääosa Ruotsissa suomea puhuvista henkilöistä on Suomesta varsin äskettäin siirtyneitä maahanmuuttajia.

Suomen ruotsinkieliset eivät ole maassamme tavanomainen maahanmuuttajaryhmä. Ruotsinkielisen väestön olemassaolo perustuu nimittäin siihen, että koko tunnetun historiamme ajan on kulkenut väestövirtoja kumpaankin suuntaan yli Pohjanlahden, Ahvenanmeren ja Itämeren. Allardtin mukaan Suomessa on ollut ruotsinkielistä väestöä ainakin 1000 vuoden ajan. Vertailevasta näkökulmasta katsoen suomenruotsalaiset ovat harvinaisen voimakkaasti ankkuroituneet maahansa ja kansakuntaansa. Heidän nimityksensäkin suomenruotsalaiset/finlandssvenskar ilmaisee yhtä hyvin molemmilla kielillä ensin, mistä maasta he ovat ja mihin maahan he kuuluvat. Allardt pitää tätä integroitumista harvinaisena piirteenä Euroopan vähemmistöjen keskuudessa.

Nykyiset suomenruotsalaiset eivät yleensä polveudu Ruotsista siinä mielessä, että heillä olisi yksittäisiä ruotsalaisia esi-isiä. Osalla on esi-isiä Ruotsissa, mutta heidän siirtymisensä on tapahtunut niin kauan sitten, että on merkityksetöntä puhua juurista Ruotsiin. Monet Etelä-Suomen ruotsia puhuvat polveutuvat Virosta, muista Baltian maista, Pietarista ja Saksasta. Osa on käsitykseni mukaan ilmeisesti viime vuosisatojen Suomen kielistä väestöä, joka päästäkseen opintielle omaksui ruotsin kielen.

Suomen kielellinen kehitys on 1900-luvun ajan ollut melko stabiili. Virallisia tilastoja Suomen väestön kielellisestä jakaumasta on pidetty 1880 -luvulta lähtien (Tilastokeskus:

Suomen tilastollinen vuosikirja 1976 ja 1996). Ruotsinkielisiä oli väestöstä vuonna 1910 11,6 % eli suomenkielisten osuus oli tuolloin alle 90 %.. Samana ajankohtana venäjänkielisiä oli ainoastaan 0,2 % sekä saamen- ja muunkielisiä oli 0,2 %. Vuoden 1995 päättyessä ruotsinkielisen väestön osan osuus oli 5,8 % ja muunkielisten osuus oli 1,7 %. Näistä saamenkielisiä on noin 0,03 %.

Suomea pidetään yleensä kielellisesti varsin homogeenisena maana. Heille suomi on toinen kotimainen kieli. Nuolijärven (1999, 22) mukaan tämä käsitys perustuu paljolti siihen, että suomen kielivähemmistöt ovat olleet absoluuttiselta ja suhteelliselta määrältään paljon pienempiä kuin muualla Euroopassa. Suomen kieliolot ovat kuitenkin koko ajan muuttuneet. Muutoksia on aiheutunut maasta muutosta ja maahan muutosta sekä myös maan sisäisesti muuttoliikkeestä.

Vuonna 1993 Suomessa puhuttiin kaikkiaan 150 eri kieltä (Kieli- ja sen kieliopit 1994, 238). Useat puhujamäärät ovat hyvin pieniä. Kaksikymmentä puhutuinta kieltä olivat seuraavat:

☞ Suomi	4 712 920	kiina	1 500
ruotsi	296 435	turkki	1 350
venäjä	9 335	espanja	1 096
viro	5 879	puola	1 070
englanti	4 519	ranska	813
saksa	2 505	unkari	687
vietnam	2 146	persia	666
arabia	1 992	kurdi	570
somali	1 913	thai	502
saame	1 729	italia	468

Vuoden 1999 alussa Suomessa oli kaikkiaan 86 000 ulkomaaan kansalaista (Nuolijärvi 1999, 23) Useilla näillä henkilöillä suomen kieli on ns. toisen kielen asemassa, suomenruotsalaisia lukuun ottamatta. Heille suomi on toinen kotimainen kieli.

Kielilainsäädäntömme perusta on perustuslaissa eli hallitusmuodossa (HM 17.7.1919/94). Siinä määritellään Suomen kansallisiksi kieliksi suomi ja ruotsi. Perustuslaki turvaa suomen- ja ruotsinkielisten oikeudet omaan äidinkieleen. Valtiolta edellytetään, että se

täyttää kummankin kielisen väestönosan sivistykselliset ja taloudelliset tarpeet yhtäläisten perusteiden mukaan. Muut säännökset (L 1.6.1922/148) määrittelevät kuntien kielellisen statuksen joko yksikielisiin (suomen- tai ruotsinkielisiin) sekä kaksikielisiin (sekä suomen- että ruotsinkielisiin) kuntiin. Lisäksi on säädetty virkamiehiltä vaadittavista kielitutkinnoista (L 1.6.1922/149). Kielilainsäädännössä yhdistyvät siis alueperiaate ja yksilöperiaate. Alueperiaate koskee kunnan kieliolosuhteita ja yksilöperiaate tuomioistuimia ja valtion viranomaisia.

Svenska Finlands folkting on 5.3.1999 julkistanut kielimanifestinsa, jonka nimenä on "Finlands väg till 2000-talet". Kansankäräjien tarkoituksena on osoittaa poliittisille päätöksentekijöille, mitä edellytyksiä on olemassa maamme säilymiselle kaksikielisenä ja kuulumiselle edelleen pohjoismaiseen kulttuuriyhteisöön. Edellytykset on kiteytetty kuudeksi pilariksi, jotka koskevat ruotsinkielistä koulutusjärjestelmää, maantieteellisesti muotoutuneiden ruotsinkielisen väestön asuttamien alueiden säilymistä, hallinnon ja oikeuslaitoksen kieliolosuhteita, suomenkielisten oppilaitosten ruotsinopetusta, kulttuuritoimintoja kuten ruotsinkielisiä TV ja radio-ohjelmia, sanomalehdistöä, teattereita sekä ruotsinkielisten instituutioiden kuten sosiaali- ja terveystalveluiden, hiippakunnan ja armeijan säilymistä.

Käytännössä ruotsin kielen asema Suomessa onkin yhä enemmän muuttunut vähemmistökielen suuntaan. Tämä ilmenee jo siitä, että ruotsinkieliset ovat yhä enemmän kaksikielisiä, mutta sen sijaan kykenee vain osa suomenkielisistä ilmaisemaan itsensä ruotsiksi. (Allardt et al. 1981, 96). Tällainen on tilanne nykypäivinä ilmeisesti muissakin maissa. Vähemmistökielen puhujat kehittyvät pikemmin kaksikielisiksi kuin yleensä enemmistön käyttämää kieltä puhuvat (Trim 1992, 150).

Suomen kielilainsäädännön tapaista vahvaa vähemmistön asemaa turvaavaa lainsäädäntöä ei tiettävästi ole muualla maailmassa. Suomen kielilainsäädäntö turvaa paitsi enemmistökielisen myös vähemmistökielisen väestönosan kielelliset oikeudet koko maassa kaikilla yhteiskunnan aloilla. Allardtin mukaan kuva vähemmistön suojasta on kuitenkin jossain määrin idealisoitu ja hän pitää vähemmistön asemaa todellisuudessa hyvin haavoittuvana. Ruotsinkielisiksi lasketaan nimittäin ne, jotka väestölaskennan aikana asuvat maassa ja ilmoittavat ruotsin pääkielekseen. Allardtin käsityksen mukaan vähemmistöillä ei ole

nykypäivinä eloon jäämisen mahdollisuuksia, elleivät ne saa erityisiä takeita ja oikeuksia enemmän kuin heidän lukumääränsä edellyttäisi. Tällaisia toimenpiteitä voidaan myös nimittää positiiviseksi diskriminoinniksi. Tätä periaatetta noudatetaan myös maassamme asuvan saamenkielisen vähemmistön kohdalla.

Eräissä maissa on yritetty perustaa vähemmistökielisten väestölaskenta syntyperälle. Saamelaiset edustavat Suomessa vanhaa alkuperäisväestöä. Saamelaisia laskettaessa käytettiin esimerkiksi vuonna 1962 eräänlaista muunnelmaa. Saamelaisiksi laskettiin ne, joiden vanhemmista tai isovanhemmista ainakin toinen oli oppinut saamea ensimmäisenä kielenään sekä lisäksi ne, jotka olivat oppineet saamea ensimmäisenä kielenään, siis äidinkielenään. (Allardt ym:t. 1981, 53 - 54).

Ahvenanmaata lukuun ottamatta ruotsin kielellä ei ole tiukasti määrättyä vähemmistösuojaa eikä myöskään suomen kielellä yksikielisesti ruotsinkielisissä kunnissa. Tämä on aika ajoin herättänyt julkisuudessa keskustelua. Allardt katsoo kuitenkin, että kielilainsäädäntömme on heikkouksistaan huolimatta edistyksellisimpiä maailmassa. Ahvenanmaahan kohdistuva kansainvälinen kiinnostus on tästä yksi hyvä esimerkki (komiteanmietintö 1991:6).

Vuodesta 1992 saamen kieltä voidaan käyttää virallisena kielenä. Oikeus saamenkielen käyttämiseen rajoittuu pääosin saamelaisten kotiseutualueelle. Virkamiehiltä ei kuitenkaan vaadita saamen kielen taitoa. Asioiden käsittelyssä voidaan käyttää saamelaisen pyynnöstä tulkkausta ja käännöstä. Saamelaisia erityisesti koskevat säännökset voidaan nekin kääntää saamen kielelle (L516/91). Opetusministeriössä ei ole tiedossa, että kukaan saamelainen olisi edellyttänyt tulkkauksen järjestämistä neuvotellessaan viranomaisen kanssa. Sen sijaan on tavanomaista, että lait ja asetukset käännetään suomen ja ruotsin kielen lisäksi saameksi ja että tulkkaus saamesta suomen kieleen toimii saamelaisten hallinnollisissa yhteisöissä.

Suomen yleisen kielipolitiikan käsittelyä varten toimi 1960 - 1970 luvun vaihteessa komitea neljän vuoden ajan (komiteanmietintö 1971:B 13). Kieliturvakomitean nimen ottaneen komitean tehtävänä oli selvittää maamme kielellisten vähemmistöjen ja erityisesti ruotsinkielisen väestön erityiset tarpeet. Tehtävänä oli myös tutkia ja laatia parannuseh-

dotuksia, joita tarvittaisiin vähemmistöjen ja erityisesti ruotsinkielisen väestön aseman turvaamiseksi. Lisäksi tuli määritellä periaatteet, joiden mukaan ruotsinkielisille turvataan oikeus saada opetusta omalla äidinkielellään sekä oikeus harjoittaa kulttuuritoimintaa ja osallistua siihen. Lisäksi komitean tuli tutkia mahdollisuuksia kehittää ruotsinkielisen väestönosan oikeuksia käyttää omaa kieltään viranomaisten luona asioidessaan. Komitean ehdotukset koskivat erityisesti radiota, kirkkoa ja puolustusvoimia. Komitea esitti kritiikkiä esimerkiksi virkamiesten kielikokeista ja katsoi, että tulisi luoda alakohtaiset hallintovirkamiehiä koskevat toisen kotimaisen kielen tutkinnot. Komitean ehdotukset virkamiesten kielitutkinnoista eivät tuossa vaiheessa toteutuneet. Komitea oli työssään hyvin erimielinen.

Edellä käsitelty kielijulistus sisältää hallinnon osalta vaatimuksen siitä, että nykyisin voimassaolevia virkamiesten kielitutkintoja kehitetään.

6.1.2 Peruskoulun kielenopetus

Peruskoulussa päädyttiin kahteen pakolliseen kieleen, joista toinen oli aina toinen kotimainen kieli. Perusteluina olivat sivistysvaliokunnan mukaan pohjoismaisten yhteyksien tärkeys ja halu vaalia kulttuuriperinteitä. Kotimaisten kielten katsottiin turvaavan myös maan virallisen kaksikielisyyden (kieliohjelmakomitea 1978, 15). Kunnallisen päätöksen varaan jätettiin kysymys siitä, olisiko ensimmäisenä oppilaalle vieraana kielenä opetettava kieli toinen kotimainen kieli (ruotsi tai suomi) vai englanti. Valtioneuvoston päätöksellä voitiin saada lupa myös saksan, ranskan tai venäjän kielen opetukseen. Ehtona oli, että koulujen sijainti, toimintaolosuhteet ja riittävä oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet tekivät sen mahdolliseksi. Ruotsinkielisten koulujen kieliohjelma oli laajempi. Ruotsinkielisissä kouluissa voitiin ala-asteella opettaa sekä vierasta kieltä että suomen kieltä (PkA 26.6.1970/443). Muiden kuin englannin kielen valitseminen tehtiin varsin vaikeaksi, koska siihen tarvittiin poliittisen päätöksentekijän eli valtioneuvoston lupa.

Kuvan peruskoulun kieliohjelman kehityksestä peruskoulun ensimmäisinä vuosina saa alla olevasta tilastosta.

Taulukko 3. Peruskoulun opetussuunnitelman mukaan 1. ja 2. oppilaalle vierasta kieltä opiskelevien määrät vuosina 1970 - 77.

Koulu	Oppi- määrä	Syys- luku- kausi	Englanti		Ruotsi		Suomi		Saksa		Ranska		Venäjä		Yhteensä	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Perus- koulut KjL	1.oppi- laalle vieras kieli	1972	28 896	88,9	3 124	9,6	471	1,5	—	—	—	—	—	—	32 491	100,0
		1973	71 475	86,5	5 764	7,0	5 364	6,5	—	—	—	—	—	—	82 603	100,0
		1974	146 721	91,6	5 636	3,5	7 409	4,6	371	0,3	—	—	—	—	160 137	100,0
		1975	227 344	91,9	6 728	2,7	12 672	5,1	499	0,2	—	—	41	0,1	247 284	100,0
		1976	312 376	92,9	7 373	2,2	15 673	4,6	650	0,2	—	—	171	0,1	336 243	100,0
		1977	370 684	91,7	12 418	3,1	18 668	4,6	1 472	0,4	313	0,1	783	0,1	404 338	100,0
	2.oppi- laalle vieras kieli	1972	2 330	48,0	2 318	47,7	208	4,3	—	—	—	—	—	—	4 856	100,0
		1973	5 333	40,8	7 428	56,9	304	2,3	—	—	—	—	—	—	13 065	100,0
		1974	6 003	18,0	26 837	80,3	555	1,7	—	—	—	—	—	—	333 395	100,0
		1975	7316	11,3	56 537	87,5	743	1,2	—	—	—	—	—	—	64 596	100,0
		1976	7 694	8,1	86 934	90,9	959	1,0	—	—	—	—	—	—	95 587	100,0
		1977	8 090	6,5	114 844	92,7	1 000	0,8	—	—	—	—	—	—	123 934	100,0
	Vapaa- ehtoi- nen kieli (ruots. kiel. koulut)	1972	43	36,4	—	—	75	63,6	—	—	—	—	—	—	118	100,0
		1973	1 608	97,7	—	—	38	2,3	—	—	—	—	—	—	1 646	100,0
		1974	2 200	89,3	—	—	263	10,7	—	—	—	—	—	—	2 463	100,0
		1975	3 716	90,0	—	—	415	10,0	—	—	—	—	—	—	4 131	100,0
		1976	4 537	91,1	—	—	442	8,9	—	—	—	—	—	—	4 979	100,0
		1977	6 202	92,0	—	—	540	8,0	—	—	—	—	—	—	6 742	100,0
Kokei- luperus- koulut ja perus- koulut	1.oppi- laalle vieras- kieli	1970	21 645	64,7	7 612	22,8	4 199	12,5	—	—	—	—	—	—	33 456	100,0
		1971	30 449	68,6	6 687	15,1	7 214	16,3	—	—	—	—	—	—	44 350	100,0
		1972	36 125	75,9	3 188	6,7	8 277	17,4	—	—	—	—	—	—	47 590	100,0
		1973	37 835	85,3	1 622	3,6	4 923	11,1	—	—	—	—	—	—	44 380	100,0
		1974	26 766	82,5	1 296	4,6	4 059	12,5	—	—	—	—	—	—	32 432	100,0
		1975	9 827	95,4	—	—	328	3,2	—	—	—	—	—	—	10 299	—
1976	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

Peruskoulun kieltenopetusta koskeva tilasto osoittaa, ettei kokeiluperuskouluissa eikä varsinaisessa peruskoulussa luettu aluksi muita oppilaalle vieraita kieliä kuin englantia ja toista kotimaista kieltä eli ruotsia ja suomea. Vasta peruskoulun opetussuunnitelman edettyä etelään alkoi ilmaantua pieniä määriä muitakin kieliä opiskelevia. Esimerkiksi vuoden 1974 syyslukukauden tilastojen mukaan saksaa opiskeli 0,4 prosenttia peruskoululaisista ja syyslukukauden 1975 alusta lukien 0,1 prosenttia opiskeli venäjää. Ranskan kieli ilmaantui tilastoihin syyslukukauden 1977 alussa, kun peruskoulu oli toteutunut koko maassa. Kokeiluperuskouluissa ja kunnallisissa keskikouluissa ei opiskeltu ollenkaan ranskaa, saksaa eikä venäjää.

Kun peruskoulun eri kielten valintoja vertaa aikaisempaan oppikoulun kielten valintoihin huomaa, että vuosina 1970 - 1974 on saksan osuus 8 - 20 prosenttiyksikköä ja myös ranskan ja venäjän kielen opiskelu oli oppikoulussa hiukan yleisempää.

6.1.3 Kielitaidon tarve

Koulutuksen tavoitteena on yksilön ja yhteiskunnan tarpeiden huomioon ottaminen. Allardt (1976, 13 - 31) kytkee ajatuksen hyvästä yhteiskunnasta hyvinvoinnin käsitteeseen. Hyvinvointi on tila, jossa ihmisellä on mahdollisuus saada keskeiset tarpeet tyydytetyiksi. Von Wright (1985, 152 - 168) on määritellyt tarpeen siksi, mitä ilman on paha olla. Toisaalta hän toteaa käsitteellä tarve olevan toinenkin käyttö. Sillä tarkoitetaan jotakin, mitä vaaditaan eli tarvitaan, jotta tietty tarkoitus voidaan saavuttaa. Atjonen (1993, 39 - 40) on viitaten Välijärveen ja Olkinuoraan analysoinut tarpeen käyttämistä kriteerinä koulutusta suunniteltaessa. Sivistysinstituutiota kuten koulu ei voi asettaa vain välineeksi. Oppimista on kuitenkin toisinaan vaikea motivoida ilman hyödyn osoittamista tavalla tai toisella.

Poliittisessa päätöksenteossa on käsitykseni mukaan oleellista, että toisaalta ymmärretään, mitkä ovat kohderyhmien tarpeet, mutta että toisaalta pystytään irrottautumaan kohderyhmien ilmaisemista välittömistä tarvetottumuksista ja arvioimaan tilannetta myös yhteiskunnan ja tulevaisuuden perspektiivistä.

Kielitaidon merkitystä voidaan arvioida siltä kannalta, kuinka välttämätön jonkin kielen osaaminen on ihmiselle ja yhteiskunnalle. Yksimielisyys vallitsee nykyään siitä, että äidinkieli on välttämätön yksilölle ja omakielinen kulttuuri on tärkeä yhteiskunnalle (Piri 1998, 11). Greenbergin (1963, 126 - 138) mukaan kieli on perusedellytys muiden kulttuuripiirteiden kasvulle ja niiden siirtämiselle sukupolvelta toiselle.

Allardt (1976, 331) katsoo, että ystävyysuhteet liittyvät onneen ja viihtyvyyteen. Ystävyysuhteet ovat olemassa hänen mukaansa kielessä. Juuri kielen avulla ihmiset voivat kohdata suorassa yhteydessä. Ystävyysuhteet edellyttävät yhteistä kieltä ja kykyä asettua toisen ihmisen asemaan. Elintasoon ja yhteisyyteen liittyvät arvot eivät edusta vain

erilaisia tarpeita, vaan myös erilaisia näkökohtia ihmisen todellisuudessa: materiaalista ja kielellistä.

Kansainvälistymisen lisääntyä 1980-luvun lopussa ja Suomen liittyä vuonna 1995 Euroopan unioniin on esiintynyt myös käsityksiä, että omakielisen kulttuurin merkitys on vähenemässä. Joillakin tahoilla pelätään suomen kielen aseman heikentyvän. Toisaalta tiedetään, että kansainvälinen toiminta ja yhteistyö on Suomen kaltaiselle pienelle maalle välttämätöntä. Euroopan unionin peruseriaatteisiin kuuluu kunkin unionin kielen aseman säilyttäminen. Tämä tukee suomen kielen asemaa Euroopassa.

Nuolijärvi (1999, 26) on havainnut Suomessa vallitsevan ainakin kolme erilaista mielipidesuuntausta suomen kielen näköaloista 2000-luvulla. Ne ovat tiivistettyinä seuraavat:

1. Suomen kieli on edelleen elinvoimainen kieli, jota monet suomalaiset osaavat käyttää suullisesti ja kirjallisesti erittäin monipuolisesti. Sen asema on vakaa ja siihen kiinnitetään tarpeeksi huomiota.
2. Suomen kielen kirjallinen taito on heikentynyt eivätkä lapset ja nuoret enää osaa kirjoittaa suomea niin kuin ennen.
3. Suomen kieltä ei tarvitsekaan osata monipuolisesti, koska Suomi kansainvälistyy sitä vauhtia, ettei ole aikaa eikä varoja tehdä uhrauksia niin pienen kielen tähden. Siksi erityisesti korkeakouluissa tulisi siirtyä englanninkieliseen opetukseen, jotta Suomi säilyisi kilpailukykyisenä.

Nuolijärvi arvioikin, että meistä suomalaisista itsestämme riippuu, minkä suuntauksen hyväksi toimimme. Nuolijärveen yhtyen voin todeta, että kielenkäyttäjät itse tekevät kielen.

Käytännössä ei ole kuitenkaan esiintynyt vakavasti otettavia mielipiteitä, joiden mukaan äidinkielen ja omakielisen kulttuurin merkitystä olisi katsottu olevan syytä tietoisesti vähentää. Tiedetään, että äidinkieli ja oma kulttuuri ovat elementtejä, joiden kautta myös

vieraan kielen oppiminen voi tapahtua varhaislapsuuden jälkeen. Tätä näkökulmaa ovat korostaneet erityisesti kielenopetuksen asiantuntijatahot.

Sekä Suomessa että muissa maissa tunnustetaan myös tärkeäksi säilyttää ja vahvistaa omaa kulttuuri-identiteettiä myös vähemmistöjen ja maahanmuuttajien keskuudessa. Tämän periaatteen soveltaminen käytäntöön on saanut entistä enemmän hyväksyntää. Käsitys äidinkielen taidon merkityksestä on aikojen kuluessa muuttunut yhteiskunnallisen tilanteen myötä kuten vieraidenkin kielten.

Toisen maailmansodan jälkeen alettiin Suomessa pitää yleissivistykseen kuuluvana valmiutta liikkua muunkin kuin omakielisen kulttuurin piirissä. Monissa muissa maissa tarve osata vieraita kieliä syntyi vasta myöhemmin. Kielitaidon tarve on ilmeisessä suhteessa mm. siihen, kuinka laajasti asianomaisen maan oman kielen avulla voidaan selvitä vieraassa kulttuurissa ja kuinka laajasti maassa on tarjolla omakielistä käännskirjallisuutta. Euroopan unionin laajenemisen myötä on vieraan kielen opetus vasta viime vuosina alkanut kattavasti maissa, joissa maan oma kieli on kansainvälisissä yhteyksissä käytetty kieli. Hirsjärvi (1997, 16) katsoo, että "ihmisen yleissivistykseen kuuluu välttämättä kommunikaatiotaito, keskeisimpänä kielitaito. Suomalaisen, joka haluaa esiintyä sivistyneenä eurooppalaisena, olisi osattava useita kieliä". Hirsjärven mukaan englantia ja ruotsia jo osataankin, mutta kansainvälistymisen lisääntyessä erityisesti Keski-Euroopan alueella tämä ei enää riitä.

Zapp (1979, 8 - 9) on korostanut, että vieraan kielen taito on verrattavissa äidinkielen taitoon, koska vieraan kielen avulla voidaan ylläpitää ja laajentaa yhteydenpitoa. Vieraan kielen taidolla on näin välinearvoa. Pohjoismaiset yhteydet ovat esimerkiksi lisänneet suomenkielisten kiinnostusta ruotsin kieleen. Vastaavasti suomen kielen taito on osoittautunut välttämättömäksi ruotsinkielisille henkilöille. Zappin mukaan kielitaidon arvon selittäminen yksin välinearvona ei kuitenkaan riitä, vaan Zapp katsoo kielitaidon edistävän myös sosiaalistamistavoitteiden saavuttamista.

Van Els pitää eri kielten tarpeesta käytyä keskustelua yleensä varsin vaatimattomana. Hän jakaa kielitaidon tarpeen kolmeen kategoriaan 1) tarve käyttää vierasta kieltä viestinnän välineenä, 2) kielitaitoon liitetyt muut tarpeet (esimerkiksi kulttuurin tuntemus, 3)

tarpeet, jotka etäisemmin tai eivät lainkaan ole suhteessa kielitaitoon (esim. kehittää loogista ajattelua). Näistä tärkeimpänä hän pitää poliittisessa päätöksenteossa ensimmäistä kategoriata.

Suomessa on kuitenkin pidetty tärkeänä myös kielenopetukseen liittyvää kulttuurin tuntemusta. (Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 68).

Vieraan kielen taidon voi arvioida luovan yhteenkuuluvuuden tunnetta ja keskinäistä ymmärtämystä erilaisiin kieliryhmiin ja muihin kansoihin. Ilmeisesti olisi eduksi, jos esimerkiksi Euroopan unionin tehtäviin, työryhmiin ja seminaareihin ohjautuisi henkilöitä, joilla olisi monipuolinen kielitaito siten, että ryhmässä oli ainakin kolmen suuren kielen englannin, ranskan ja saksan kielen taitoa. Tällöin kukin suomalainen voisi esimerkiksi pienryhmiin jakauduttaessa siirtyä eri kieliryhmiin kuuluvien maiden ryhmiin. Näin saataisiin maan käyttöön monipuolista tietoa ja monipuolisia vaikutuskanavia.

Kieliohjelmakomitea (1978, 116, 148) totesi, että kielenopetuksessa yksilö saavuttaa kielitaitoa, joka edistää yhteiskunnan jäsenten henkistä ja aineellista hyvinvointia, viihtyvyyttä ja monipuolista kehitystä. Komitea yhdisti yhteiskunnan kielitaidon tarpeet ja yksilön kielitaidon tarpeet ja totesi, että suomalainen toimii oman yhteiskuntansa puitteissa, tekee työtä yhteiskunnan tarjoamissa ammateissa ja käyttää hyväkseen koulutusta ja osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. Nykyään lienee tarpeen tässä yhteydessä korostaa yksilöä oman itsensä työllistäjänä, missä sinäkin taito osata vieraita kieliä kuuluu yleensä tarpeellisiin valmiuksiin.

6.1.4 Tutkimukset kielitaidon tarpeesta

Ensimmäisiä vaiheita määriteltäessä eri kielten tarvetta on tavallisesti ollut eri ammattiryhmien kielitaidon tarpeen määrittely eli kysymys siitä, mitä kieliä ja kuinka hyvin ammatissa toimivien tulisi osata. Ruotsissa tehtiin 1960-luvun alussa tietävästi ensimmäisiä systemaattisia yrityksiä kielitaidon tarpeen arvioimiseksi. Sen jälkeen on vastaavia tutkimuksia tai arviointeja tehty muissakin maissa (Takala 1993, 55).

Kielitaidon tarpeen peruslähtökohtana on Takalan (1979, 63) mukaan, että henkilö syystä tai toisesta joutuu tilanteeseen, jossa hän kohtaa vieraskielisen viestin tai viestijän. Tällöin hänellä on kontakti vieraaseen kieleen, jota hän ei voi kokonaan sivuuttaa.

Suomessa kielitaidon tarvetta koskevia tutkimuksia tai selvityksiä on tehty useita 1970- ja 1980-luvulla. Niissä on yleensä kartoitettu ammateissa tarvittavaa kielitaitoa. Laajimpia hankkeita on 1970-luvulla Turun yliopiston sosiologian laitoksella tehty tutkimusprojekti, johon kuuluvat Väinö Roinisen tutkimukset "Elinkeinoelämän vieraiden kielten määrällinen ja laadullinen tarve" sekä Teollisuuden, kaupan ja eräiden palveluelinkeinojen ammateissa tarvittava vieraiden kielten taito" vuosilta 1971 ja 1972. Tähän projektiin kuuluvat myös samasta materiaalista koottu Arja Laitisen "Ruotsin kielen tarve Suomessa" vuodelta 1972. Projektin päätutkimus on Roinisen "Vieraiden kielten tarve Suomessa" sekä Pirkko Kososen ja Roinisen "Vieraiden kielten tarve eräillä palvelualoilla" vuodelta 1973 ja 1975.

Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun kielikeskuksen julkaisuna on valmistunut Ola Bergrenin "Teollisuuden palveluksessa toimivien insinöörien kielitaidon tarve" vuodelta 1975 sekä Bergrenin "Vieraiden kielten käyttö ja tarve teollisuuden insinööritehtävissä" vuodelta 1982.

Venäjän kielitaitoisten työllisyystutkimus vuodelta 1976 palvelee myös osaltaan kielitaidon tarveanalysointia. Se perustui sellaisten työnantajien arvioon, joilla arvioitiin olevan kaupallistaloudellisia, tieteellisteknisiä tai kulttuurin vaihtoon liittyviä suhteita sen ajan Neuvostoliittoon.

Kouluhallituksen asettama oppilaalle vieraiden kielten kehittämisryhmä teki vuonna 1974 kielitaidon tarvetta koskevan kartoituksen. Sen tulokset ilmestyivät kouluhallituksen kielten perustavoite-ehdotuksessa vuonna 1976 (Piri 1988, 15 - 16).

Suomen, Belgian ja Saksan liittotasavallan eräiden yliopistojen kielitaidon tarpeesta, kielten-opetuksen monipuolistamisesta sekä kielten oppimisen motivaatiosta on tehty vertaileva tutkimus (Luukkainen & Schröder 1981, 59 - 81). Tässä eri maiden yliopistoissa tehdyssä tutkimuksessa tuli esille se, että suomalaiset kokivat vieraan kielen taidon

tärkeämmäksi kuin Belgian ja Saksan liittotasavallan korkeakouluopiskelijat. Suomalaiset olivat lisäksi halukkaita käyttämään henkilökohtaisia varojaan kielitaidon hankkimiseen huomattavasti enemmän kuin esimerkiksi saksalaiset.

Toisenlaisen esimerkin Euroopan eri maita koskevasta kielitaidon tarvetutkimuksesta tarjoaa Lingua -ohjelman puitteissa koordinoitu FLAIR -projekti. Siinä tutkittiin Euroopan liike-elämässä käytettyjä kieliä ja niiden taidon tarvetta. Tutkimus on vuodelta 1993 (Hagen). Tässä hankkeessa arvioitiin Baden-Württembergin (Saksa), Baskimaan (Espanja), Englannin pohjoisosan, Alankomaiden pohjoisosan sekä Tanskan eteläisen osan pienten ja keskisuurten yritysten kielitaidon tarvetta. Tutkimus osoitti, että eurooppalainen liike-elämä toimii monikielisesti. Eräänlaisina yleiskielinä lingua francoina toimivat sekä englantia, ranska että saksa. Keskivahvoja kieliä olivat italia ja espanja. Kolmannen kategorian muodostivat: portugali, kreikka, ruotsi, norja, hollanti, arabia, japani, kiina ja venäjä. Tavoitteena kaikissa yrityksissä oli käyttää asiakkaan kieltä. Yhden kielen taito ei yleensä riittänyt liike-elämän tehtävissä.

Eri kielten taidon tarve riippui pitkälti yrityksen sijaintimaasta. Esimerkiksi saksaa käytettiin enemmän kuin englantia tai ranskaa sekä Hollannissa että Tanskassa. Sen sijaan Englannissa oli ranskan kieli käytetympi kuin saksan kieli. Saksan kielen taidon tarve heijastui suurimpana pohjoisen Englannin kaupallisessa yhteistyössä. Yritykset katsoivat keskuudessaan olevan eniten puutetta englannin kielen taitoisista (33 %), seuraavina kielinä olivat saksa (27 %) ja ranska (25 %), seuraavina kielinä tulivat italia ja espanja, joiden molempien taidon puute oli lähes yhtä suuri (6 - 7 %). Tutkijat näkevät tuloksissa yhtäläisyyksiä seuraavana käsiteltyyn Takalan ja Mehtäläisen (Hagen 1993, 10) tutkimukseen siinä, että englannin kielen jälkeen suurin tarve näyttää muissakin maissa kuin Suomessa vallitsevan saksan kielen taitoisista henkilöistä. Lisäksi merkitystä on maan maantieteellisellä sijainnilla. Tämä heijastuu suurempana italian ja espanjan kielen tarpeena kuin suomalaisissa tutkimuksissa.

Jyväskylän yliopistossa käynnistyi vuonna 1985 kielitaidon tarpeesta laaja tutkimusprojekti. Projektista valmistuivat Mehtäläisen tutkimukset "Teollisuuden toimihenkilöiden kielitaidon tarve" ja "Helsingin kaupungin henkilöstön kielitaidon tarve" molemmat vuonna 1987 sekä Mehtäläisen "Suomen kunnallisliittoon kuuluvien kuntien viran- ja

toimihaltijoiden kielitaidon tarve" vuonna 1988. Lisäksi valmistui Mehtäläisen "Kaupan henkilöstön kielitaidon tarve" vuosina 1988 ja 1989. Mehtäläinen ja Takala laativat yhteistyönä vuonna 1990 englanninkielisen yhteenvedon projektista "The Need of Foreign Language Proficiency in trade and industry in Finland". Näissä tutkimuksissa syvennettiin myös kielitaidon tarvetutkimusten metodologiaa, vieraiden kielten taidon ja viestintätaidon koostumusta arvioivia menetelmiä ja analysoitiin kaksikielisyyden merkitystä ja sisältöä maassamme.

Kielitaidon tarvetta koskeviin tutkimuksiin liittyy monia piirteitä, joiden takia tutkimusten tuloksiin on syytä suhtautua varovaisesti. Näistä tutkimuksista lähinnä vain osa perustuu kielellisten kontaktien tutkimiseen. Kielitaidon tarpeen arvioinnissa on nähtävissä myös se virhelähde, että saatavilla oleva henkilöiden määrä ja heidän kielitaitonsa taso vaikuttaa arviointiin. Käytännössä katsotaan ilmeisesti tarvittavan niiden kielten taitoa, joita jo osataan ja selvittävän niiden kielten heikkolakin taidolla, joita ei yleensä osata. Sellaiseen työyhteisöön, jossa henkilökunnan tiedetään osaavaan ainoastaan englantia, ei tuoda pelkästään ranskan kieltä puhuvaa delegaatiota ja tuskin yritys, jossa osataan vain englantia menestyy kovin hyvin tuotteiden markkinoinnissa Saksaan, ellei se hanki käyttöönsä saksan kieltä osaavaa ja saksankielistä kulttuuria tuntevaa henkilöstöä.

Yhtenä kielitaidon tarvetta käsittelevien tutkimusten heikkoutena on lisäksi, että niihin liittyy usein tulevaisuutta koskevia arvioita. Tulevaisuuden ennustamisessa on yleensä vaikeuksia. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, ettei voida tietää, mitkä ovat ne vaihtoehdot, joiden kesken tulevaisuuden valinnat tapahtuvat. Esimerkiksi yllättäen tapahtunut 1980- ja 1990-luvun vaihteen Euroopan poliittinen kehitys muutti nopeasti Euroopan eri kielten statuksen suhteellisen vakiintunutta tilaa. Saksan kielen taidon tarve lisääntyi samalla, kun motivaatio saksan opiskelua kohtaan lisääntyi. Motivaatiota saattoi lisätä se, että julkisissa tiedotusvälineissä alkoivat käyttää saksan kieltä muutkin kuin saksaa äidinkielenä puhuvat. Saksan poliittisen painoarvon ja motivaation lisääntyä aiheutui yllättävää kasvua saksan kielen opettajien tarpeessa. Tähän ei Suomessa ollut varauduttu.

Vastaavasti esimerkiksi Romanian poliittinen mullistus aiheutti romanian kielen taidon tarvetta. Tämän kerrotaan aikanaan hidastaneen maassamme monipuolisen kuvan saamista Romanian tilanteesta siinä tempossa, mitä nykyajan tiedotus edellyttää, koska

maasta ei löytynyt romaniaa riittävän hyvin osaavaa henkilöä. Tällaisten tarpeiden esiintyessä on esitetty näkemyksiä saada maahan eräänlainen keskitetty tietopankki, jossa olisi ajan tasalla olevaa tietoa eri kieliä osaavista henkilöistä.

Kielitaidon tarpeesta tehtyjen tutkimusten käyttökelpoisuus ja luotettavuus korostuvat kuitenkin siinä, että niiden antama tieto eri kielten keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä on suhteellisen yksisuuntaista. Suomessa tarvitaan eniten englantia ja ruotsia. Esiin tulee myös venäjän tarve. Muualla Euroopassa esiin tulee enemmän espanjan ja italian tarve. maiden maantieteellinen sijainti vaikuttaa siis myös kielitaidon tarpeeseen. A1

Suomessa kielten keskinäinen järjestys on riippunut ammattialoista, joihin tutkimus on kohdistunut. Ruotsin kielen tarve on ollut suurempaa palveluelinkeinoissa kuin englannin. Englannin kieltä tarvittiin enemmän korkeampaa koulutusta vaativissa ammateissa. Englannin ja ruotsin jälkeen ovat seuranneet saksa, ranska, venäjä ja espanja tärkeimpinä kielinä. Selvityksistä on johdonmukaisesti käynyt ilmi myös se, että Suomessa työpaikat ovat keskimäärin varsin pieniä ja henkilökunta vähäistä. Tämä on johtanut myös siihen, että sama henkilö tarvitsee työpaikallaan useiden kielten taitoa, joskin kieliyhdistelmät ovat erilaisia (Piri 1988, 17).

6.1.5 Kieltenopetuksen vaikuttajat

Perinteellisesti oppikoulujen on katsottu valmistavan oppilaita akateemisiin ammatteihin ja kielitaitoa pidettiin perinteisesti keskeisenä akateemisuuden tunnusmerkkinä. Oppikoulunopettajat eräitä opettajaryhmiä lukuun ottamatta olivat akateemisen tutkinnon suorittaneita. Suuri osa oppikoulunopettajista oli nimenomaan eri kielten opettajia, koska kieliä opetettiin varsin runsaasti oppikoulussa. Tästä seuraa, että Suomen kieltenopettajien liiton (Sukol) jäsenistö koostui vastaavasti suurimmalta osalta oppikoulun opettajista. Liiton perustivat aikanaan normaalilyseoissa toimivat eri kielten yliopettajat. Sukol oli perustettu kieltenopetuksen asiaa ajavaksi järjestöksi..

Sen sijaan kielitaidon ja yleissivistyksen yhteys oli aikanaan kansakoulun opettajille ja heidän edustamalleen liitolle uusi asia, kun kansakoulussa aikaisemmin oli suoma-

laiskansallinen ihmisihanne ja koulussa tuli opettaa elämälle tarpeellisia tietoja ja taitoja. Vaikka kansakoulun opettajia edustava liitto alkoi peruskoulun suunnitteluvaiheessa pitää kielitaitoa kansalaisen elämässä tarpeellisena, on luonnollista, etteivät käytännön työssä toimivat kansakoulun-opettajat, jotka tuona aikana olivat ilman akateemista koulutusta, aina osoittaneet ymmärrystä kieltenopetukselle. Kysymyshän oli heille vieraasta oppiaineesta. Yleensä heiltä itseltään puuttui aktiivinen vieraiden kielten taito.

Sukolin linjauksia edustavat luonnollisesti järjestön luottamuselinten kannanotot, mutta myös sen puheenjohtajan kirjoitukset jäsenlehdessä (Tempus 1974:6, 3). Kieltenopetuksen laajentamis- tai monipuolistamisasiassa peruskoulun kieliohjelma todettiin "vaarallisen yksipuoliseksi" ja siitä oli muodostumassa "vakava uhka opettajien työllisyydelle". Kirjoituksessa edellytettiin myös, että "ruotsia, englantia, saksaa, ranskaa ja venäjää olisi opettava tasapuolisemmin nimenomaan edellä olevassa järjestyksessä. Kaksikielisyyden säilyttäminen on ensimmäinen edellytys".

Samassa yhteydessä tulee esille, että Markkula ehdotti myös että "olisi harkittava sellaisia opetusohjelmia, jotka asteittain laajenisivat kaksikieliseksi". Tällaisia suomalais-ruotsalaisia peruskouluja Markkula piti askeleena luontevaan kaksikielisyyteen. Markkula ehdotti myös "kaksikielisten erityisperuskoulujen perustamista eri puolille Suomea". Tässä yhteydessä hän vetosi kaikkien kieliryhmien tiiviiseen yhteistyöhön, joskin toteaa, että lainsäädäntöön perustuvat opetusohjelmien muutokset ovat ensisijaisesti riippuvaisia poliittisista päätöksentekijöistä.

Kieltenopetuksen monipuolistamisen linja jatkui Sukolin uuden puheenjohtajan Marja Wuorenheimon aikana (Tempus 1974: 6,3). Lehden pääkirjoituksessa "Linjanvetoa" hän arvioi Sukolin tehtäviä ja jakaa ne kolmeen ryhmään. Ensimmäisenä tehtävänä hän mainitsee "laajan kieliohjelman ajamisen eriasteisessa koulutuksessa siten, että sen tuloksena tulevana vuosikymmeninä suomalainen nainen ja mies osaavat puhua muitakin kieliä kuin englantia". Samassa lehdessä eroava puheenjohtaja Markkula artikkelissaan "Ohjelmat ja organisaatio" otti kantaa kieliohjelman yksipuolisuuteen. Hän vetosi ensinnäkin siihen, että 20- miljoonaisen Skandinavian kommunikaatiokieli on ruotsi ja katsoi, että maamme luontevaa lukeutumista pohjoismaiseen yhteistyöhön oli vaikeuttanut ruotsin kielen taidon puute. Samassa yhteydessä hän korosti myös tarvetta saksan, ranskan ja

venäjän markkinointiin ja pahoitteli, etteivät vanhemmat valinneet muita kieliä riittävästi englannin sijasta. Syynä hän piti massatiedotusvälineitä, jotka eivät välitä tietoa todellisesta kielitaidon tarpeesta. Hän vetosi kieltenopettajien vaikutusvaltaan ja pohti myös järjestön sisäistä toimintaa toteamalla, että Sukolin tulisi vastata tasapuolisesta eri kieliä koskevasta informaatiomateriaalista. Tuohon aikaan eri kielten yhdistykset laativat itsenäisesti tiedotusmateriaalin pelkästään edustamaansa kieltä ajatellen.

Sukol lähestyi myös ylintä poliittista päätöksentekijää, eduskuntaa (Tempus 1975:8,19). Liiton edustajat kävivät 30.10.1975 eduskunnassa ja jättivät ruotsin kielen asemaa koskevan julkilausuman "Ruotsin kieli uhattuna". Julkilausuman mukaan liitto piti "käsittelemättömänä", että ammatillisessa koulutuksessa aiottiin jättää ruotsin kieli pois ensimmäisen vuoden yleissivistävien aineiden opetusohjelmasta.

Perusteluna ruotsin kielelle liitto piti seuraavia:

- Ruotsi on maamme toinen virallinen kieli.
- Ruotsi on pätevyysvaatimuksena moniin kunnan ja valtion virkoihin.
Turun yliopiston sosiologian laitoksen tarvetutkimukset osoittavat, että suomen jälkeen tarvitaan eniten ruotsia.
- Ennusteet elinkeinoelämän rakenteesta ja kehityksestä osoittavat, että palvelualojen kehitys kasvaa 1980- ja 1990-luvulla.
- Ammatit joissa ruotsia tarvitaan ovat palveluammatteja
- Ulkomaankirjeistä enemmän kuin puolet menee pohjoismaihin.
- Viime vuosina Ruotsi on ollut huomattavimpia kauppakumppaneita.
- Henkilöliikenne on Suomen ja Ruotsin välillä erittäin vilkasta.
- Pohjoismainen yhteistyö on kulttuurin, politiikan ja tieteen aloilla voimistunut.
- Kaiken edellä esitetyn toiminnan ehdottomana edellytyksenä on, että ruotsin kieli kuuluu opetukseen peruskoulussa ja keskiasteen koulutuksessa sekä lukiossa että ammatillisissa oppilaitoksissa.

Tämän jälkeen seurasi vielä vetoamus päätöksentekijöihin ja kaikkiin kansalaispiireihin seuraavin sanoin: "ruotsin kielen asema tulee säilyttää ennallaan kielten opetusohjelmassa."

Kirjoituksen mukaan keskustelun aikana kansanedustaja Elsi Hetemäki, Sukolin entinen puheenjohtaja ja ruotsin kielen opettaja, lupasi tässä yhteydessä esittää kirjallisen kysymyksen hallitukselle. Paikalla olevat eri puolueiden edustajat lupasivat allekirjoittaa kysymyksen.

Valtiopäiväasiakirjoista (1975 II vp.1179/75) käy ilmi, että Hetemäki 35 muun eri puolueita edustavien kansanedustajien kanssa tekikin 4.11.1975 kirjallisen kysymyksen ruotsin kielen taidon merkityksestä palveluammateissa ja ruotsin kielen opetuksen säilyttämisestä ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmissa. Opetusministeri Paavo Väyrysen 1.12.1975 antamassa vastauksessa todettiin mm., että ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmatyön valmistumisen jälkeen "voidaan ottaa harkittavaksi, voidaanko tulevaisuudessa tyytyä ammatillisissa oppilaitoksissa annettavan ruotsin kielen opetuksen nykyisen aseman säilyttämiseen vai onko sen asemaa nykyisestään vahvistettava". Samalla mainittiin tehtyjen suunnitelmien selvästi viittaavan siihen, että käynnissä oleva ammatillisten oppilaitosten opetussuunnitelmien uudistus tulisi vahvistamaan ruotsin kielen asemaa ammattikasvatuksessa.

Myös saksan kielen asemaan kiinnitettiin huomiota. Saksanopettajien puheenjohtaja Kalevi Kaski kirjoitti artikkelissa "Kieltenopetuksen hätätila" (Tempus 1977:1,3 - 4), että Suomi alkaa olla yhden kielen maa. Tällä hän tarkoittaa ilmeisesti englannin kieltä, vaikkei mainitsekaan kieltä nimeltä. Tästä syystä "vieraiden kielten opettajilla alkaa olla edessään vaikeat ajat. Alan vaihto on uhkaamassa, ellei valtakunnallisoin toimenpitein ruveta monipuolistamaan ja tehostamaan kieltenopetusta. Syynä ovat suunnitelmat tehdä lukion toinen vieras kieli valinnaiseksi aineeksi. Tuossa asemassa opiskellaan nimenomaan saksaa, ranskaa ja venäjää". Kaski vetosi kieltenopettajiin siinä, että yleinen mielipide ja viranomaiset olisi herätettävä huomaamaan maamme uhkaava kielellinen eriytyminen ympäröivästä Euroopasta ja siitä aiheutuvat vakavat seuraamukset. Hän ehdotti, että kieltenopettajat tekisivät aloitteita elinkeinoelämälle ja pyrkisivät vaikuttamaan päätöksentekijöihin sekä kiinnittämään elinkeinoelämän järjestöjen huomiota uhkaavaan kielitaidon kaventumiseen. Maassa oli hänen mukaansa saatava aikaan mahdollisimman monipuolinen kieliohjelma. Valtakunnan kokonaisetua ajatellen tulisi samalla huolehditaksi kieltenopettajien työllisyys.

Totean tässä yhteydessä, että Kaski oli ensimmäinen, joka jäsenlehden palstoilla nosti esille eurooppalaisuuden yhtenä kieltenopetuksen ulottuvuutena.

Sukolin edustajat kävivät 31.8.1976 silloisen opetusministerin Paavo Väyrysen luona ja toivoivat, ettei lukion kieltenopetusta supisteta. Huolena oli erityisesti se, että jos lukion toinen vieras kieli tulisi valinnaiseksi, se johtaisi saksan, ranskan ja venäjän opiskelun jyrkkään vähenemiseen ja näiden kielten opettajien työttömyyteen. Opetusministeri lupasi liiton edustajille, ettei muutoksia lukusuunnitelmaan tehdä, "ennen kuin lähiaikoina asetettava kieltenopetusta pohtiva komitea on lopettanut työskentelynsä".

Sitten Sukol kiirehti opetusministerin lupaaman komitean asettamista ja edellytti, että liiton edustajat nimettäisiin tähän komiteaan. Liitto toivoi myös, ettei lukion lukusuunnitelmaan tehtäisi kielten osalta muutoksia ennen, kuin kyseinen komitea oli kartoittanut kieliohjelman kokonaistavoitteet ja tehnyt esityksensä niiden valossa (Tempus 1977:1, 7 - 8).

Sukolin jäsenlehden Tempuksen kirjoitukset antavat kuvan poliittisten päätöksentekijöiden ja liiton edustajien eri kielten asemaa koskevasta keskustelusta ja Sukolin esittämistä tavoitteista eri kielten aseman puolesta. Myös muulla tavoin edistettiin kieliohjelman monipuolistamista.

Vuonna 1974 julkaistiin Tempuksessa hakemusmalli, millaisin sanamuodoin kunta voisi hakea valtioneuvostolta lupaa kieliohjelmansa laajentamiseen. Syynä hakemusmallin laatimiseen oli oman muistikuvani mukaan se, että eri puolilla maata asuvat kieltenopettajat moittivat kuntansa koulutoimen virkamiehiä siitä, etteivät nämä olleet riittävän ripeitä valmistelemaan päätöksentekijöille valtioneuvostolle lähetettävää hakemusta. Hakemuksen tekeminen saattoi olla vaikeaa ja työlästä kielenopetukseen perehtymättömälle kunnan virkamiehelle. Muistan laatiessani kyseistä hakemusmallia tarkistaneeni sitä ennen hakemuksen sanamuodon opetusministeriöstä.

Tempus lehden kirjoituksissa on nähtävissä, paitsi huomion kiinnittäminen muiden kuin englannin kielen asemaan, lisäksi määrällinen aspekti eli huomion kiinnittäminen kieltenopetuksen osuuteen opetussuunnitelmassa ja kielenopetuksen asemaan sekä niiden

pakollisuuteen ja valinnaisuuteen. Lukion kielikysymys alkoi tulla ajankohtaiseksi vuonna 1974 opetusministeriön asettua lukion opetussuunnitelmatoimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia lukiolle uusi opetussuunnitelma.

Asiakirja-aineistosta saa sen kuvan, että kieliohjelman laajentamista ja monipuolistamista käsiteltäessä kieltenopetuksen johtohenkilöt useimmiten perustelivat asiaa työllisyyskysymyksin. Viitattiin myös pohjoismaiseen yhteistyöhön ja lisäksi myös eristäytymiseen Euroopasta (Kaski). Perusteluna olivat lisäksi elinkeinoelämän tarpeet eli eri ammateissa tarvittavat kielitaitovaatimukset. Elinkeinoelämän vaatimuksista liitto oli perillä, koska kielitaidon tarvetutkimuksia oli alettu tehdä 1970-luvun alussa. Niistä kävivät ilmi työelämän vaatimukset ruotsin kielen, englannin, saksan ja ranskan ja venäjän kielen taidon tarpeesta. Sukol tarkasteli siis kielikysymystä sekä yhteiskunnan että yksilön kielitaidon tarpeen kannalta. Kaiken taustalla oli luonnollisesti myös työllisyyskysymykset.

Huomio kiinnittyy siihen, että kieltenopettajien omasta joukosta nousi myös esille ajatus (Markkula) perustaa opetusohjelmaltaan kaksikielisiä kouluja. Tämä tavoite ei ole tullut esille tutkimusaineistossani aikaisemmin.

Kieliohjelman monipuolistaminen ja monipuolisen kielitaidon tarve nousi siis johdonmukaisesti kieltenopettajien toiminnassa esille 1970-luvulla. Aineistosta saa sen kuvan, että Sukolin johto aktiivisesti puuttui keskeisiin kysymyksiin ja että liiton vaikutusmahdollisuudet olivat varsin suuret valmisteluun ja suunnitteluun liittyvässä kontekstissa. Keskeiset asiat, joita lehden palstoilla toivottiin, saivat vastakaikua viranomaisissa. Liiton jäsenistön koostumus oli tasapuolisesti eri kieliä edustavia opettajia ja he pystyivät näin luontevasti toimimaan yksituumaisesti. Varsinaista kieltenopetuksen syvällisempää asiantuntemusta tuskin olikaan muualla.

Liiton merkittävyyttä osoittaa myös se, että 1970-luvulla Sukolin valtakunnallisissa kokouksissa oli paikalla valtakunnan vaikuttajia. Tästä esimerkkinä on 1970-luvulta opetusministeri Sundqvist, entinen opetusministeri vuoden 1971 koulutuskomitean puheenjohtaja Jaakko Itälä ja kansliapäällikkö Jaakko Numminen nimenomaan kieliohjelmakomitean asettamisen jälkeen.

Englannin statuksen puolesta ei Sukolin jäsenlehden palstoilla esiintynyt kirjoituksia. Sukolin hallituksessa vuonna 1974 oli 11 jäsenestä 2-3 englannin opettajaa. Hallituksen enemmistön etujen mukaista oli työllisyyskysymyksiäkin ajatellen monipuolisen kieliohjelman tavoite. Vastikään valmistuneet kielitaidontarvetutkimukset antoivat heille konkreettista tutkimukseen perustuvaa tietoa. Kielenopetuksen ja kielitaidon tarvetutkimusten arvostusta viranomaisissa osoittaa se, että opetusministeriö tuki Turun yliopiston sosiologian laitoksella tehtyjä kielitaidon tarvetutkimuksia. Tämä käy ilmi kielitaidon laajentamiskomitean kirjeestä opetusministeriölle 30.11.1972.

6.2 Kieliohjelmaliittisten ja koulutuspoliittisten tavoitteiden valmistelu

Edellä on valaistu Sukolin aktiivisuutta poliittisia päättäjiä kohtaan. Sukol kiirehti myös opetusministeriötä ministerin mainitseman kielenopetusta pohtivan työryhmän asettamisasiassa (Tempus 1977:1, 8). Myöhemmin liiton edustajat esittivät opetusministeriölle toivomuksen, että he saisivat edustajansa mukaan ko. työryhmään. Asia eteni ripeästi, koska samaan lehteen oli jo ehtinyt tieto komitean asettamisesta.

On arvioitavissa, että oli noussut poliittinen tahto kieliohjelman tavoitteiden asettamiseen. Siihen vaikuttivat kaikesta päättäen Sukolin lisäksi kielitaidon tarpeesta tehdyt tutkimukset sekä ajankohtaan liittynyt aktiivinen koulutuspoliittisten päätösten valmistelu.

Samalla olen sitä mieltä, että tavoitteiden tahtotilan syntymisen takana oli myös vaikutusvaltaisia asiaan vihkiytyneitä poliitikkoja, virkamiehiä ja kansalaisia, joissa yhdistyi yhteiskuntapolitiikan, opetuksen, kulttuurin ja elinkeinoelämän asiantuntemusta. Siihen aikaan monet keskeisessä vaikuttajan asemassa olevat henkilöt olivat käyneet oppikoulun ja lukeneet koulussa yleensä pitkää saksaa. Toisaalta myös käytettävissä ollut tilastollinen aine sekä kielitaidon tarvetutkimukset antoivat heillekin asiaan liittyvää tietoa. Yleisen mielipiteen *volentè générale* olemassa olo kielenopetuksen monipuolistamiseksi saa tukea myös omista muistikuvistani.

6.2.1. Periaateohjelman valmistelu alkaa

Lukion uuden opetussuunnitelman valmistelu oli aloitettu jo vuonna 1974. Tehtävää suorittamaan oli 28.8.1974 asetettu lukion opetussuunnitelmatoimikunta. Toimikunnan tehtäväksi oli määritelty lukion opetussuunnitelman uudistaminen. Tämä toimikunta asetti muiden aikaisemmin asettamiensa jaostojen rinnalle 9.8.1975 oppilaalle vieraiden kielten jaoston, jonka tuli selvittää oppilaalle vieraiden kielten sisältöaluetta koskevia kysymyksiä ja toimia kielten oppimääräsuunnitelmia laativien työryhmien koordinaatiojaostona. Toimikunnassakin oli siis havaittu tiedon tarve ja tarve arvioida kieliohjelmaa laajemmin kuin kutakin kieltä erikseen edustavat sen hetkiset jaostot pystyivät arvioimaan. Puheenjohtajana tässä jaostossa toimi kouluhallituksen edustaja ja jäsenenä kunkin kielen jaoston puheenjohtajat. He olivat samalla lähinnä Sukolin kieliyhdistysten puheenjohtajia, lukion opetussuunnitelmatoimikunnan jäseniä tai kielenopettajataustan omaavia hallintovirkamiehiä. Tutkimusta edusti Sauli Takala Jyväskylän yliopiston KTL:sta. Myös itse olin mukana tässä jaostossa Uudenmaan lääninhallituksen koulutoimentarkastajana.

Toimikunnan ja jaoston yhteisten jäsenten välityksellä sai jaosto yhtenäistä informaatiota opetussuunnitelmatoimikunnan keskusteluista. Jaosto päättyi 11.5.1976 lähettämään opetusministeriölle kirjeen, jossa kiinnitettiin huomiota kielisuunnittelun tärkeyteen ja katsottiin, että olisi saatava aikaan "valtakunnallinen kielipoliittinen periaateohjelma". Perusteluna oli, että kieltenopetusta koskevat ratkaisut, joita oli edellisinä vuosina tehty, olivat koskeneet vain yhtä koulutusjärjestelmän osaa kerrallaan. Samalla todettiin myös, että periaateohjelmassa piti ottaa elinikäisen koulutuksen periaatteet huomioon. Kyseinen kielipoliittinen periaateohjelma piti ottaa laajapohjaisesti keskusteltavaksi ja käsitellä myös Eduskunnassa.

Jaosto meni jopa niin syvälle, että se luetteli Sauli Takalan pohjatyön perusteella kysymykset, joihin pitäisi löytyä vastauksia. Ne olivat seuraavat:

1. Opetetaanko Suomessa vieraita kieliä? Miksi opetetaan, miksi ei?
2. Jos todetaan, että Suomessa tarvitaan vieraiden kielten opetusta, mikä kieli/mitkä kielet valitaan opettaviksi?

3. Kun on valittu opetettavat kielet, on päätettävä, kenelle ja milloin kutakin kieltä opetetaan, kuinka kauan jne. Olisiko syytä asettaa eri kielille tavoitteelliset opiskelijamäärät? Kuka viime kädessä (saa) päättää, mitä kieliä kukin oppilas tulee lukemaan?

4. Miten opetus olisi järkevää organisoida? Millaisia erilaisia vaihtoehtoja tulisi järjestää opetukselle elinikäisen koulutuksen periaate huomioon ottaen?

Samalla jaosto edellytti, että ensimmäistä kysymystä selvitettäessä tulisi kiinnittää huomiota "kasvatusfilosofisiin, kultturellisiin, taloudellisiin, psykologisiin yms. seikkoihin". Myös tulisi opetettavien kielten valinta perustella. Korostettiin, että kolmatta kysymystä ratkaistaessa tarvitaan vankkaa kieltenopetusta koskevaa teoreettista, käytännön ja opetussuunnitelman asiantuntemusta. Neljättä kysymystä ratkaistaessa tulisi selvittää koulun osuutta kielenopetuksen järjestämisessä ja samassa yhteydessä myös muiden instanssien opetusta (Takala 1979, 69 - 71).

Haluan kiinnittää huomion siihen, että tässä yhteydessä tulee ensimmäisen kerran esille Suomen kieltenopetusta koskevan tutkimuksen, nimenomaan Jyväskylän yliopiston, valmiudet kiinnittää huomiota kieliohjelmapolitiisiin näkökohtiin sekä keskeisiin kieli-suunnittelun kysymyksiin, joihin muualla maailmassa ja Euroopassa on vasta viime vuosina havaittu asiantuntijapiireissä olevan syytä etsiä vastauksia. Myös kiinnittyy huomio siihen, että jo tässä vaiheessa tuli esille elinikäisen koulutuksen periaate.

6.2.2 Poliittinen päätöksentekijä ryhtyy toimiin

Jaoston kirjeen lähettämisen jälkeen seuraavan hallituksen ohjelmaan sisällytettiin kielenopetusta koskeva osuus. Kysymys on Miettusen II hallituksen (29.9.76 - 15.5.1977) ohjelmasta. Siihen sisältyi kielenopetuksesta seuraavan sisältöinen kohta (Ohjelmakopio, 8 - 9):

"Hallitus selvittää peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen kielenopetuksen aseman ja tarpeet sekä mahdollisuudet nykyisen kielenopetuksen monipuolistamiseen.

Turvataan peruskouluopintojen aloittaminen saamen kielellä. Hallitus valmistaa kokonaisvaltaisen ohjelman maamme kaksikielisyyden turvaamiseksi ja edistämiseksi. Vahvistetaan ruotsin kielen asemaa yleensä opetuksessa ja turvataan toisen kotimaisen kielen opetus keskiasteen uudistuksessa, sekä lukiossa että sitä vastaavassa ammatillisessa opetuksessa."

Kielenopetusta pohtiva komitea asetettiin 9.12.1976. Tällöin opetusministerinä oli Marjatta Väänänen. Komitean asettamiseen liittyneessä muistiossa (esittelymuistio 9.12.1976/Lehtonen) todettiin: "Hallitusohjelman mukaan selvitetään peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen kielenopetuksen asema ja tarpeet sekä mahdollisuudet nykyisen kielenopetuksen monipuolistamiseen." Sen sijaan komitean tehtäväksi annossa ei ole mainintaa ruotsin kielen opetuksen vahvistamisesta, joskin tehtäväksi anto antaa toisaalta selvän kuvan ainakin siitä, ettei ruotsin kielen opetusta ole syytä heikentää. Komitean asettaminen oli kahdeksan kuukautta valmistelussa (OPM:n lausuntopyyntö VVM:n järjestelyosastolle 23.4.1976). Luultavasti lukion opetussuunnitelmaa valmistele- van toimikunnan kirje opetusministeriölle saattoi myötävaikuttaa asian etenemiseen.

Komitean puheenjohtajaksi valtioneuvosto kutsui kansliapäällikkö Jaakko Nummisen. Jäseniksi tulivat Sukolin johtohenkilöistä apulaisrehtori Kalevi Kaski (saksa), lehtori Ilkka Nuotio (ranska), filosofian maisteri Marja Wuorenheimo (Sukolin pj), lehtori Ritva Markkula OAJ (ent. Sukolin pj). Lisäksi kouluhallituksesta ylitarkastaja Mauri E. Virtanen edusti aikuiskoulutusta. Hänet komitea nimesi varapuheenjohtajaksi. Toiseksi vara- puheenjohtajaksi komitea nimesi ammattikasvatushallituksesta ylitarkastaja Annette Liljeströmin. Komitean jäsenenä oli myös ylitarkastaja Rauha Petro, joka oli lukion opetussuunnitelmatoimikunnan jäsen ja sen kielten jaoston puheenjohtaja. Kouluhallituk- sesta oli jäsenenä myös ylitarkastaja Risto Rönkä (venäjä), Keskuskauppakamarista osastopäällikkö Marianne Huttunen, Lapin lääninhallituksesta koulutoimentarkastaja Aila Rintamäki sekä Åbo Akademista professori Kurt Nyholm. Asiantuntijana oli valtiotieteen maisteri Margareta Nygård. Päätoimisena sihteerinä toimi koulutoimentarkastaja Riitta Piri sekä sivutoimisina ylitarkastajat Christina Andersson ja Simo Juva sekä tutkija Sauli Takala. Komitean piti alunperin saada työnsä valmiiksi 30.6.1978, mutta määräaikaa pidennettiin 31.12.1978 saakka.

Tehtävänä oli kaksi kokonaisuutta. Ensiksi tuli selvittää, missä laajuudessa Suomen opetus- ja koulujärjestelmässä opiskellaan toista kotimaista kieltä ja vieraita kieliä. Toiseksi tuli tehdä ehdotus maan kulttuuripolitiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen pohjautuvan toisen kotimaisen kielen sekä vieraiden kielten monipuolisen opetusohjelman turvaamisesta maan koulujärjestelmässä sekä muussa opetustoiminnassa.

Komitean piti työssään ottaa huomioon rajoituksia. Sen tuli peruskoulua koskevassa ehdotuksessa lähteä siitä, että kieltenopetusta koskevilla muutoksilla ei vaarannettaisi peruskoulun muiden tavoitteiden toteutumista. Ehdotuksessa tuli ottaa lisäksi mahdollisimman suuressa määrin huomioon maan eri osien erityispiirteet sekä alueellisen tasapuolisuuden asettamat vaatimukset.

Komitean asettamisen prosessia analysoidessa käy ilmi, että komitean asettamiseksi ensin tarvittiin koulutoimen hallinnon ja kouluhallituksen tuki. Sen jälkeen asialle varmistui kielten asiantuntijoiden edistäessä asiaa poliittinen tuki ja kielenopetus sisällytettiin hallitusohjelmaan.

Kieliohjelmakomitean asettamiseen johtaneessa kontekstissa nähdään myös kieltenopettajien oman liiton vaikutus. Itse asiassa Sukol näyttää olleen kieliohjelman monipuolisuutta koskevan tavoitteen alkuvoima. Liiton johtohenkilöitä ja eri kielten asiantuntemusta olikin edustettuina komiteassa useita. He olivat samoja henkilöitä, jotka Tempus-lehden palstoilla olivat vaatineet kieliohjelman monipuolisuuden toteutumista. Poliittiset päätöksentekijät halusivat siis kuulla toisaalta alan asiantuntemusta ja johtavia henkilöitä sekä toisaalta varmistaa, että asettajan ja kieltenopetuksen asiantuntijoiden tärkeänä pitämä monipuolistamisen tavoite johtaisi komiteassa ehdotusmuotoon.

Komitean toimeksianto sisältää istuvan hallituksen taholta koulutus- ja kulttuuripolitiikan tavoitteellisia yleiskannanottoja. Toisen kotimaisen kielen asema varmistetaan jo toimeksiantossa. Toiseksi ilmoitetaan tavoitteeksi monipuolinen kieliohjelma, jonka tulee pohjautua kielitaidon tarpeeseen ja kulttuuripolitiikkaan. Ehdotuksen tulee koskea koko koulujärjestelmää ja muuta opetustoimintaa. Peruskoulussa muiden tavoitteiden toteutuminen ei tule vaarantaa. Maan eri osien erityispiirteet ja alueellinen tasapuolisuus tulee ottaa mahdollisimman suuressa määrin huomioon.

Ajatus peruskoulun muiden tavoitteiden vaarantumisen estämisestä sai todennäköisesti alkunsa muusta kontekstista kuin kielten asiantuntemuksen puolelta. On oletettavissa, että kieliohjelmakomiteaa asetettaessa esiintyi pelkoa siitä, että tämä ainoastaan kielenopetuksen pohdintoihin tarkoitettu komitea pyrkisi esittämään kielten tuntimäärien lisäämistä, kun toisaalla esimerkiksi jo pitkään toimineessa lukion opetussuunnitelmatoimikunnassa oli pyrkimyksiä tuntimäärien vähentämiseen. Olihan esimerkiksi, kuten peruskoulun kieliohjelman valmistelussa on käynyt ilmi, käsityksiä toisaalta siitä, että kahden oppilaalle pakollisen vieraan kielen ratkaisu oli peruskoulussa liian vaativa ja toisaalta lukion opetussuunnitelmatoimikunta keskusteli parhaillaan lukion kieliohjelman ratkaisusta.

6.2.3 Lukion opetussuunnitelma ja kieliohjelmapolitiittiset linjaukset

Lukion opetussuunnitelmaa koskevat ehdotukset valmistuivat 31.1.1977. Valmistuminen ajoittui vajaat kaksi kuukautta kieliohjelmää koskevan valmistelun alkamisen jälkeen.

Lukion opetussuunnitelman valmisteluun liittyi pyrkimys vertailla eri maiden vastaavien oppilaitosten opetussuunnitelmia. Ehdotusaineistossa on kansainvälisten vertailujen aineistoa. Se käsittää lähinnä huomioita pohjoismaiden lukiokoulutuksen keskeisistä perusteista, kehityslinjauksista sekä tavoitteista (1977:2, 57, 125). Lisäksi käytettävissä oli vuodelta 1969 peräisin oleva OECD:n "yleiskoulujen oppisisältöjen suhteellinen jakauma". OECD:n tietojen perusteella voitiin aineistosta erottaa vieraiden kielten, matematiikan ja luonnontieteiden sekä taideaineiden ja äidinkielen suhteelliset osuudet. Mukana oli myös Neuvostoliiton ja DDR:n opetuksen analysointi sekä IEA -tutkimuksen analysointia, jossa tarkoituksena oli selvittää tiettyjen yhteiskunnallisten, taloudellisten ja opetuksellisten tekijöiden yhteyttä oppimistuloksiin. Käytettävissä olleen aineiston perusteella ehdotuksissa päädyttiin seuraaviin kannanottoihin:

"Pakollisten kieliaineiden (äidinkieli mukaan luettuna) osuus on noin 40 % kaikkien oppilaiden opinto-ohjelmasta. Äidinkielen osuus on vajaat 10 %."

"Lukusuunnitelma on voimakkaasti kielivoittainen ja painottuu vieraiden kielten suuntaan."

Korkean asteen opintojen aloittaminen täysitehoisesti edellytti toimikunnan mielestä, että opiskelijalla on mm. valmiutta ymmärtää vieraskielistä kurssikirjallisuutta.

Toimikunnan käsityksen mukaan yleiseen korkeakoulukelpoisuuteen kuuluivat korkean asteen opintojen lähtöedellytyksinä olevat tiedot ja valmiudet mm. yhdessä vieraassa kielessä. Tästä syystä lukusuunnitelmaan tulisi kuulua jokin vieras kieli. Yhden maailmankielen hallinta riitti korkean asteen opintojen lähtötasovaatimukseksi vieraiden kielten osalta. Käytännössä tämä kieli olisi yleensä se, jonka oppilas oli peruskoulussa valinnut ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi.

Peruskoulun ja sen jälkeisten koulutusmuotojen kieliohjelmaa kehitettäessä oli erityisesti pidettävä huolta siitä, että ei yksipuolisesti sitouduta yhteen maailmankieleen ja siihen liittyvään kulttuuriin. Englannin kieltä taitavien lisäksi maassa tuli olla kyllin runsaasti myös muita maailmankieliä puhuvia. Kansainvälisten kontaktien kannalta meille erityisen tärkeitä kieliä olivat englannin lisäksi saksa, venäjä ja ranska.

Ruotsinkielisissä lukioissa suomen kielellä olisi maan pääkielenä erityinen asema. Ruotsin kielellä toisena kotimaisena kielenä olisi erityisasema suomenkielisissä lukioissa (viittaus valtion virkamiehiltä vaadittavaan kielitaitoon) Ruotsin kieli oli tarpeen työelämässä sekä pohjoismaisessa yhteydenpidossa.

Toimikunta päätyi tämän perusteella ehdottamaan sekä vierasta kieltä että toista kotimaista kieltä kaikille pakollisiksi aineiksi lukiossa. Toinen vieras kieli ehdotettiin kuitenkin siirrettäväksi valinnaiseksi aineeksi.

Ehdotusta argumentoitiin kuvaamalla eri sisältöalueiden merkitystä lukion yleistavoitteiden kannalta. Oppilaalle vieraiden kielten osuutta perusteltiin suomalaisen yhteiskunnan tarpeilla, maamme asemalla maailmassa, kaksikielisyydellä, talouden ja kulttuurielämän suuntautumisella kansainvälisissä kontakteissa eri suuntiin, mikä vaati englannin lisäksi saksan, venäjän ja ranskan kielen taitoa (1977, 101 - 103). Kielenopetuksen katsottiin

lisäävän myös suvaitsevuutta ja edistävän kasvatusta rauhaan ja kansainväliseen yhteistyöhön. Työelämän kielitaitovaatimukset ulottuivat entistä laajempiin väestöryhmiin. Kielenopetuksen arviointiin antavan myös persoonalliseen kehitykseen voimavaroja.

Yksityiskohtaiset perustelut kieltenopetusta koskeville ehdotuksille olivat tarkemmin:

"Vieraiden kielten opetusohjelmaa on kevennettävä. Kansainvälisen vertailun valossa vieraiden kielten opetuksen osuus Suomen lukioissa on huomattavan suuri; toisaalta kansainvälisten kontaktien vuoksi oppilaille tulee edelleen tarjota riittävästi eri maailmankielten opiskelumahdollisuuksia."

Toimikunta ei ollut yksimielinen ehdotuksia tehdessään. Eriävän mielipiteen esittivät Rauha Petro, Raija Lankinen sekä OAJ:n puheenjohtaja Samuli Apajalahti yhdessä. Siihen yhtyi myös Björn Månsson. Eriävä mielipide koski ensimmäisen vieraan kielen ja toisen vieraan kielen opiskeluajan vähentämistä sekä toisen vieraan kielen valinnaisuutta. Toisen vieraan kielen valinnaisuuden vaikutuksia tulisi selvittää tarkkaan. Selvitystä vaatisi myös valinnaisuuden toteutumisen varalta alkeisopintojen siirtyminen toisessa vieraassa kielessä korkea-asteelle. Lisäksi Månsson katsoi, että toisen kotimaisen kielen asemaa olisi tullut vahvistaa lukiossa ja yleensäkin keskiasteen koulutuksessa kaksikielisyiden ja koulutusta edellyttävien kielitaitovaatimusten takia.

Toimikunta ei analysoinut tarkemmin vieraan kielen opetuksen vähentämistä, vaikka se tapahtui käsitykseni mukaan varsin radikaalilla tavalla. Pääargumentointina oli kansainvälinen vertailu. Taustalla saattoi kuitenkin olla muutakin. Toimikunnan tilastolliset selvitykset osoittavat nimittäin, että oppilaat keskeyttivät opinnot lukiossa toimikunnan mielestä usein. Keskeyttäneitä oli esimerkiksi lukuvuonna 1972 - 73 noin 7 %. Oppilaat eivät olleet erityisesti harkinneet keskeyttämisen syitä. Oppilaista osa oli siis sellaisia, joiden motivaatio, edellytykset tai valmiudet eivät näyttäneet riittävän yleisen korkeakoulukelpoisuuden tuottavasta opiskelusta selviytymiseen. Tilastoista saa sellaisen kuvan, että luokalle jääminen oli yleistä. Saman luokan kertaajia oli 5,6 %:sta 15,3 %:iin 1970-luvun ensimmäisen puoliskon aikana. Korkeammat kertaamisosuudet tapahtuivat lukion toisella luokalla. Mitään mainintoja ei kuitenkaan löydy, joiden mukaan toinen vieras kieli olisi ollut keskeinen luokalle jäämisen syy.

Koska yleisen käsityksen mukaan vieraat kielet ovat vaativia oppiaineita, voi arvioida tuohon aikaan päädytyn helposti johtopäätökseen, että kielten vaatimaa opiskeluaikaa tulisi vähentää. Lukion toisen vieraan kielen siirtäminen valinnaisaineeksi ei kuitenkaan mielestäni ole helposti sovitettavissa tähän ajattelumalliin, koska nämä kielet eivät tietävästi tuottaneet opiskelijoille vaikeuksia.

Eriävään mielipiteeseenkään ei sisälly sen syvällisempää analysointia kieliohjelman kannalta. Vaatimus seuraamusten selvityksistä on kuitenkin usein esitetty keino paitsi asian selvittämiseksi myös jotta saataisiin ratkaisun tekoa lykätynsä. Oliko takana syy odottaa kieliohjelmakomitean ehdotusten valmistumista vai kieltenopetuksen kannalta myönteisempää koulutuspoliittista ilmapiiriä? Toisaalta on otettava huomioon myös, että kieliohjelmapolitiittinen tilanne oli silloin toinen kuin 1990-luvulla. Toisen vieraan kielen siirtäminen valinnaiseksi aineeksi tuki kuitenkin kieliohjelman keventämisen vaatimusta, joskin se oli yhteen sopimaton toimikunnan korostaman monipuolisuusideologian kanssa. Ehdotushan koski käytännössä nimenomaan saksan, ranskan, ja venäjän opiskelua, joiden kielten taitoa oli eri tahoilla todettu nimenomaan tarvittavan. Kouluhallitus oli kuitenkin tämän ajattelutavan takana, koska se vuonna 1980 omassa lukusuunnitelmaehdotuksessaan asettui myös sille kannalle, että toinen vieras kieli olisi valinnainen aine.

Ilmeisesti tuohon aikaan toisen vieraan kielen asemaan puuttumisen arveltiin olevan helpommin poliittisesti hyväksyttävissä oleva ratkaisu kuin lukion tehtävästä ja koulutustarpeesta eli kielikoulutustarpeesta lähtevä ratkaisu. Tätä kautta olisi voitu päätyä loogisesti siihen, että lukion tehtäviin kuuluisi nimenomaan laajan kieliohjelman tarjoaminen. Lukio oli tuohon aikaan lähes ainoa koulutusväylä akateemisiin ammatteihin. Samaa problematiikkaa pohti Sarjala (1981, 141). Hän totesi, että johdonmukaista koulutuspolitiikkaa olisi ollut valita lukion opetussuunnitelman kehittämisen lähtökohdaksi lukion tehtävä kuin oppilasmäärä tai -aines.

Lukioon valmistellusta uudesta opetussuunnitelmasta keskusteltiin vilkkaasti ja sen kieliohjelmasta koskeva ehdotus viritti erilaisia kannanottoja. Yhtenä ehdotuksen perusteluna viitattiin eri yhteyksissä myös OECD:n käsityksiin, jonka kuvattiin ottaneen asian-
tuntija-arviossaan "maaraportissaan" kantaa Suomen yleissivistävän koulun kieliohjel-

maan. Sama käsitys kieliohjelmasta käy esiin myös valtiopäiväasiakirjoista (vp 1990, 1825). Täsmenään voin todeta, että OECD kuvaa Suomea koskevassa maaraportissa asiaa luvussa *Bilinguisme, minorités et diversité culturelle* (OECD 1982, 35). Siinä todetaan lähes suoraan Suomen pohja-asiakirjaan viitaten eduskunnan peruskoulua koskevasta päätöksestä, että kahden oppilaalle vieraan kielen pakollisuus aiheuttaa erilaisia vaikeuksista oppilaille. OECD viittaa samassa yhteydessä, miten teoreettisten aineiden suuri määrä vaikutti opetusaikaan. Tällöin ei ollut mahdollisuuksia saada käytännön aineita eikä muita toimintoja opetussuunnitelmaan. OECD näki myös tasokurssien ongelmien aiheutuneen kieliohjelman raskaudesta. Vastaavasti lukion osalta todetaan vastaavat eri oppiaineryhmien prosentuaaliset jakaumat, mitkä opetussuunnitelmatoimikunta myös esitti mietinnössään. Myös kuvataan toimikunnan asettamia tavoitteita (1992, 124), joiden mukaan kieliohjelma on raskas ja sitä aiotaan keventää siirtämällä toinen vieras kieli valinnaiseksi aineeksi. OECD asettuu tässä kannanotossa siis myönteiseksi Suomen asiakirja-aineiston tukijaksi.

Lukion opetussuunnitelmaa valmistelleilla ei ollut käytännössä mahdollisuuksia saada kuulla kielten asiantuntijoiden käsityksiä tilanteesta. Kielisuunnittelun asiantuntijoilla ei myöskään ollut mahdollisuuksia osallistua OECD:lle valmistellun aineiston kehittämiseen, vaikka siihen olisi voinut sisällyttää siihen aikaan jo tiedossa olleet erilaiset kieliohjelmakomitean näkemykset. Lukion koulutuspoliittisten tavoitteiden ja kielipoliittisten tavoitteiden kytkentä toisiinsa tapahtui tässä suunnitteluvaiheessa siis lukiotoimikunnan sisällä.

Kieliohjelmakomitean tuleva ehdotus ja lukiotoimikunnan ehdotukset siirtyivät kuitenkin jatkovalmisteluun poliittisen päätöksen teon valmistelua varten. Tässä toteutui opetusministerin aiempi lupaus, ettei muutoksia lukion opetussuunnitelmaan tehdä ennen, kuin komitea on tehnyt ehdotuksensa.

6.2.4 Keskiasteen ammatillisen koulutuksen kielipoliittiset linjaukset

Samanaikaisesti lukion opetussuunnitelmauudistuksen kanssa uudistettiin ammatillisen keskiasteen opetussuunnitelmia. Kysymyksessä oli muun muassa saada aikaan yhteinen

opetussuunnitelmallinen kehys yleissivistävän opetuksen kehittämiseen. Tähän yhteyteen sijoittui kieliohjelma.

Asiaa valmisteleva toimikunta korosti tavoitteen asettelussaan, että "jonkin vieraan kielen hallinta" on tärkeitä. Se olisi tärkeitä sekä yksilön toimintakykyisyyden että yksilön itsensä kehittämisen kannalta. Toimikunta piti myös yhteiskunnan jäsenten monipuolista kielitaitoa koulutuspoliittisena päämääränä. Kaikille yhteiseen yleissivistävään opetukseen ehdotettiin sekä vierasta kieltä että toista kotimaista kieltä (Keskiasteen uudistuksen johtoryhmä 1978, 48).

6.2.5 Kielipoliittiset yleistavoitteet

Viitteitä kielten opetuksen tavoitteiden asettelusta oli havaittavissa jo peruskoulun kieliohjelmapäätöksen yhteydessä 1960-luvun lopussa. Taustana olivat yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset näkemykset kansanopetuksen kehittämiseksi ja näkemys koko ikäluokalle tarpeellisesta pohjasivistyksestä. Kysymys oli aluksi kuitenkin yksittäisten koulutuspoliittisten vaikuttajien näkemyksistä. Opetustoiminnan kansainvälisen aspektin merkitystä korosti aikanaan esimerkiksi Unescon suomalaisessa toiminnassa urauurtavaa työtä tehnyt pääjohtaja Reino Oittinen (Autio 1995,87). Oittinen painotti erityisesti kuitenkin teknis-luonnontieteellisten sivistystarpeiden kasvua. Kansainvälisyyttä puoltava arvomaailma toi oman sävynsä ja heijastumansa myös Oittiseen ja 1960- ja 1970-lukujen kouluuudistukseen. Konkreettisenä näyttönä on hänen opetusministeriajaltaan koottu arkisto, joka sisälsi suomen-, ruotsin-, saksan-, englannin- ja ranskankielisiä puheluonnoksia (valtioneuvoston arkisto). Kysymyksessä oli 1960-luvun lopulla kuitenkin yhtä koulumuotoa - peruskoulua - koskevasta tavoiteasettelusta.

Kieliohjelmakomitea kytkee kielipoliittiset tavoitteet yhteiskunta- ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Se toteaa (1978, 147) tavoitteiden asettelusta: "kieltenopetuksella on oma osuutensa yhteiskuntapoliittisten ja koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa, mikäli sellaisina pidetään esimerkiksi vuoden 1971 koulutuskomitean ja opetussuunnitelmakomitean esittämiä kannanottoja."

Samalla se selventää kieliohjelman suhdetta yleisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin seuraavasti:

"Kieltenopetus tuottaa kielitaitoa, joka puolestaan edistää yhteiskunnan jäsenten henkistä ja aineellista hyvinvointia, viihtyvyyttä ja monipuolista kehitystä. Tehokas ja tarkoituksenmukainen kielenopetus luo osaltaan myös mahdollisuuksia taloudellisen kehityksen ja tuottavuuden kasvulle. Samoin se tukee kansallisen sivistyselämän kehittämistä sopuoinnussa kulttuurin kansainvälisen kehityksen kanssa. Erityisen selvästi kielenopetus tukee kansojen välisen kanssakäymisen ja yhteisymmärryksen edistämistä. Kielenopetus voidaan myös järjestää niin, että se edistää henkisten ja aineellisten etujen nykyistä tasaisempaa ja oikeudenmukaisempaa jakautumista ja lisää samalla yhteiskunnan jäsenten demokraattisia toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia."

Tärkeimpinä kieliohjelman tavoitteina yhteiskuntapolitiikan osalta olisivat

- tuottaa kielitaitoa, joka edistää yhteiskunnan jäsenten henkistä ja aineellista hyvinvointia, viihtyvyyttä ja monipuolista kehitystä
- luo mahdollisuuksia talouden ja tuottavuuden kasvuun
- tukee kansallisen sivistyselämän kehitystä sopuoinnussa kulttuurin kansainvälisen kehityksen kanssa
- tukee kansojen välistä kanssakäymistä ja yhteisymmärrystä
- edistää henkisten ja aineellisten etujen tasaisempaa ja oikeudenmukaisempaa jakautumista
- lisää yhteiskunnan jäsenten demokraattisia toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia"

Komitea totesi kuitenkin samalla, ettei kielenopetuksen osuutta yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa tule ylikorostaa eikä yliarvioida. Siitä huolimatta kielenopetuksen tehtävä soveltuu tavoitteisiin luontevasti.

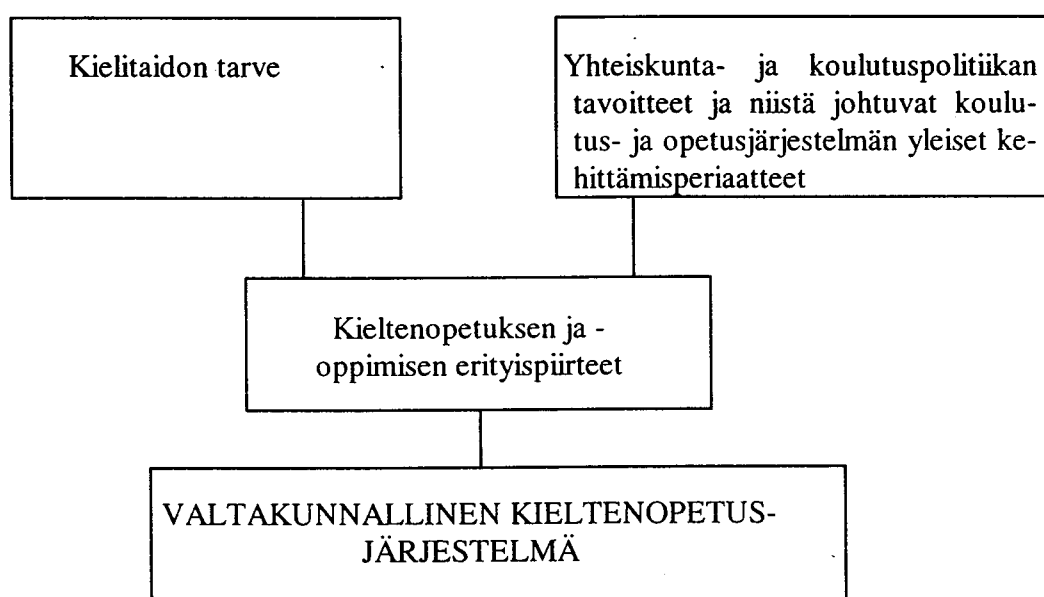
Tärkeimpinä koulutuspoliittisina tavoitteina pidettiin väestön koulutustason kohottamista, koulutuksen tasa-arvoisuuden lisäämistä ja koulutuksen sisällön uudistamista.

Kieliohjelmakomitea lähti siis siitä, että kielenopetus on osa valtakunnallista opetus- ja

koulutusjärjestelmää. Komitean mukaan "valtakunnallisen kieltenopetuksen ensisijaisena tehtävänä on tuottaa tehokkaasti ja samalla tarkoituksenmukaisesti maan tarvetta vastaava kielitaito". Tämä merkitsi sitä, että opetus oli järjestettävä niin, että "parhaalla mahdollisella tavalla saadaan tarvittava kielitaito".

Komitea havainnollisti kieltenopetuksen kytkentää yhteiskunnallisiin ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin seuraavan kaavion avulla:

Kuvio 8. Kieliohjelman kehittämismalli (Kieliohjelmakomitea, 147)



Kuvio osoittaa konkreettisesti, että komitean näkemyksen mukaan kieltenopetuksen kansallisissa järjestelyissä lähdetään kielitaidon tarpeesta sekä yleisistä yhteiskunnallisista ja koulutuspoliittisista tavoitteista. Samalla otetaan huomioon kieltenopetuksen ja -oppimisen erityispiirteet. Tässä yhteydessä komitean käyttämä valtakunnallinen kieltenopetusjärjestelmä tarkoitti itse asiassa maan kieliohjelmaa.

Kuviossa huomio kiinnittyy kielitaidon tarvekäsitteen nostamiseen samantasoiseksi yhteiskunta- ja koulutuspoliittisten tavoitteiden kanssa. Komitea tekee tämän ilmeisellä tarkoituksella. Se perustelee asiaa, että kieltenopetuksessa tulee lähteä kielitaidon tarpeesta sekä yhteiskunnallisista ja koulutuspoliittisista tavoitteista ja tässä otetaan huomi-

oon kieltenopetuksen ja kielenoppimisen erityispiirteet. Näkökulmana oli ilmeisesti se, että kielitaidon tarve on selvitetävissä tutkimuspohjaisesti. Näin saataisiin asiantuntijätietoa. Yhteiskunta- ja koulutuspolitiikka on sen sijaan poliittisen tahdonvallan asia. Molempia näkökulmia tarvitaan.

Yhteiskuntapoliittisena tavoitteena mainitaan "kansojen välisen kanssakäymisen ja yhteisymmärryksen edistäminen". Tästä tavoitteesta voi arvioida luontevasti olevan johdettavissa myös kieliohjelman monipuolisuuden/monipuolistamisen tavoite.

Huomio kiinnittyy siihenkin, ettei komitea sisällyttänyt kielitaitoa suoraan osaksi yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa. Sitä voi jälkikäteen perustella ainakin kahdella tapaa. Ensinnäkin on ilmeistä että 1970-luvulla kieltenopetuksen perustelu ainoastaan osaksi yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaa olisi liiaksi sotinut yleistä käsitystä vastaan. Kielitaitoon kytkeytyi vielä peruskoulun kieliohjelman koskevan keskustelun jäänteinä ja yksittäisten virkamiesten näkemyksenä, että yhden kielen opettaminen peruskoulussa kaikille on itse asiassa välttämätöntä, mutta kahden kielen opettaminen koko ikäluokalle olisi aivan turhaa ja ajan sekä varojen haaskausta. Toisaalta kielitaidon tarpeen kytkeminen alisteiseksi yhteiskunta- ja koulutuspolitiikalle olisi vienyt pohjaa pois asian käsittelystä jatkossa omana alueena, jolla on muuhun opetukseen verrattuna omat erityispiirteensä.

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitea (1970, 88) totesi vielä vuonna 1970 seuraavan: "Uutena ongelmana kohoaa esiin se, pitäisikö opiskelun differentoitua (lue yläasteella) kahdeksi oppilaille vieraaksi kieleksi. Yhden vieraan kielen opiskelua voidaan nyky maailmassa pitää kaikille yleisen yleissivistyksen osana. Vaikka yhteiskunnan kannalta on välttämätöntä, että on useita vieraita kieliä taitavia kansalaisia, ei tämä merkitse sitä, että vieraiden kielten taidon tulisi - tai olisi edes edullista - jakaantua sillä tavoin, että jokainen osaisi kahta vierasta kieltä."

Edellä mainittu lainaus, vaikkei se tuekaan kahden vieraan kielen opettamista kaikille, implikoi kuitenkin suomalaisen yhteiskunnan kannalta useiden vieraiden kielten taidon tärkeyttä eli kielitaidon monipuolisuuden ideologiaa.

Peruskoulua koskevan lainsäädännön puolella ei kuitenkaan vielä tuohon aikaan näkynyt koulutuspoliittisena tavoitteenasetteluna kansainvälistä aspektia. Kansainvälistäminen oli saanut ilmaisuksensa kielten opetusta koskevilla säännöksillä ja alemmantasoisissa määräyksillä. Samanlainen on tilanne oppikoulua ja lukiotakin koskevilla säännöksillä, vaikka näiden opetussuunnitelmissa kieltenopetuksella oli huomattava osuus.

Kieliohjelmakomitean tekemää kieliohjelman kytkeä yhteiskuntapolitiisiin ja koulutuspolitiisiin tavoitteisiin voidaan pitää aineiston mukaan ensimmäisenä laatuaan.

6.3 Kieliohjelman tavoitteet

6.3.1 Määrälliset ja laadulliset tavoitteet

Mihin kieliohjelmakomitea perusti ehdottamansa määrälliset ja laadulliset kielitaidon tavoitteet? Jo kieliohjelmakomitean asettamispäätös edellytti määrällisten tavoitteiden asettamista. Tehtävänä oli nimittäin, että komitea selvittäisi, missä laajuudessa Suomen opetus- ja koulujärjestelmän piirissä opiskellaan toista kotimaista kieltä ja vieraita kieliä. Asettamispäätös indikoi siis, että tarvitaan määrällinen selvitys. Myös lukion opetussuunnitelman valmistelussa tuli esille opetusministeriölle lähetetyssä kirjeessä asiantuntijoiden taholta, että määrällinen selvitys tulisi laatia. Lähtökohtana oli myös, että tulevan ehdotuksen tulisi perustua tietoon olemassa olevasta tilanteesta ja kielitaidon tarpeesta. Ehdotuksen tuli lisäksi turvata myös kieliohjelman monipuolisuus. Monipuolisten suhteiden merkitys oli jo ymmärretty ulkopolitiikassa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Myös kansainvälisyyskasvatuksen tavoitteissa monipuolisten suhteiden merkitys tuli esille. Monipuolisuuden tavoite ei siis syntynyt pelkästään komitean asettajan mielessä.

Numminen (et al.1998, 8) toteaa monipuolisuustavoitteesta peruskoulun uudistukseen liittyen seuraavasti: Kun opetussuunnitelma oli asiantuntijoiden valmisteltavana ja poliittisten päätöksentekijöiden ratkaistavana, kieliohjelman ratkaisu sisälsi lisäksi senkin, että siinä asetettiin vieraan kielen tarjonnassa monipuolisuuden kannalle. Näin ei ollut muissa Pohjoismaissa. Suomessa peruskouluissa oli mahdollista valita pakolliseksi vieraaksi kieleksi muukin kieli kuin englanti, nimittäin saksa, ranska ja venäjä. Autio kertoo

(1993,76) opetusministerinä toimineen Oittisen halunneen järjestää venäjän, saksan tai ranskan opetusta nimenomaan suurilla paikkakunnilla. Näiden kielten valitseminen tehtiinkin mahdolliseksi joskin kuitenkin vaikeaksi, sillä saksan, ranskan ja venäjän kielen tarjoaminen vaihtoehtoiseksi kieleksi englannin ja toisen kotimaisen kielen rinnalla vaati valtioneuvoston luvan. Luvan saamisen edellytyksenä oli peruskouluasetuksen (A 443/1970 19 §) mukaan se, että koulujen sijainti, toimintaolosuhteet ja riittävä oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet sallivat sen. Monipuolisuuden tavoite oli siis tuttu jo peruskoulun suunnittelijoille ja päätöksentekijöille.

Aikaisemmin on käynyt ilmi, että kieltenopettajat ja elinkeinoelämän edustajat pitivät peruskoulujärjestelmää syynä siihen, että englannin kieli nousi valta-asemaan. Perusteluna oli lähinnä se, että muiden kielten valitseminen oli tehty vaikeaksi. Kuitenkin tuon ajan oppikoulujen kieltenopetusta koskevat tilastot osoittivat englannin opetuksen lisääntymistä ja erityisesti saksan opetuksen vähenemistä. Itse asiassa ei voikaan olettaa, koulunuudistuksen ja peruskoulujärjestelmän johtaneen englannin opetuksen lisääntymiseen. Muu vaikutus on ilmeisempi. Englannin kielen asema vahvistui nimenomaan saksan kielen kustannuksella. Näin tapahtuikin toisen maailmansodan jälkeen muissakin maissa ja tällaisesta suuntauksesta näkyi merkkejä jo oppikoulunkin puolella.

Uusia tuulia oli kuitenkin kansainvälisessä turvallisuutta ja yhteistyötä korostavassa kontekstissa. Helsingissä järjestetyssä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksessa puututtiin jo vuonna 1975 kieltenopetukseen kansainvälisen politiikan foorumilla (ETYK 1975). Tällöin osapuolet ilmoittivat aikovansa edelleen rohkaista vieraiden kielten ja kulttuurien opetusta, koska se on tärkeä keino lisätä kansojen välisiä yhteyksiä, opettaa ne tuntemaan toisiaan ja näin vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä. Kieltenopetusta päätettiin tässä asiakirjassa parantaa ja lisätä opettavien kielten valinnan mahdollisuuksia erityisesti mitä tulee vähän levinneisiin ja opiskeltuihin kieliin (Siikala 1976, 274). Tämä on ensimmäinen kansainvälinen asiakirja, jossa kieliohjelman monipuolisuuden tarve tulee selkeästi esille.

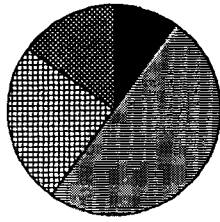
Ehdotuksensa pohjaksi kieliohjelmakomitea (1978, 43-66) kokosi käytettävissä olevista lähteistä sekä peruskoulun että lukion ja myös oppikoulun kieltenopetuksen määriä koskevat tilastot. Kerätty tilastollinen aineisto on koottuna mietinnössä oppikoulun osalta

vuodesta 1962 lukien ja peruskoulusta, kunnallisesta keskikoulusta tai peruskoulukokeiluista vuodesta 1969 lähtien. Tilastot perustuvat tilastokeskuksen, kouluhallituksen ja ammattikasvatushallituksen kokoamiin tietoihin tai niiden puuttuessa ammattikasvatushallituksen virkamiesten arvioihin. Tätä tilastoaineistoa on analysoitu tässä tutkimuksessa jo aikaisemmin. Tilastoaineisto oli kieliohjelmakomitean käytössä ja yksi aineisto sen ehdotusten perustaksi.

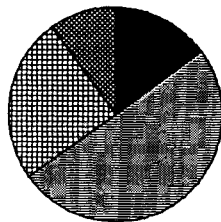
Kieliohjelmakomitea kertookin pyrkiensä hahmottamaan yleiset puitteet kielitaidon määrälle ja laadulle sekä monipuolisuudelle. Tavoitteeksi asetettiin määrälliset kiintiöt ruotsin, suomen, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen erilaisille tasoille. Taitotasoa oli seuraavat neljä: välttävä, tyydyttävä, hyvä, erittäin hyvä (1978, 150).

Ruotsin, suomen, englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielen määrälliset kiintiöt ja taitotasot käyvät ilmi seuraavasta kuviosta.

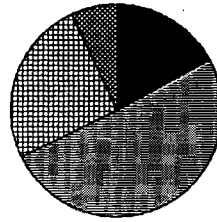
Kuvio 9. Eri kielten määrälliset ja laadulliset tavoitteet



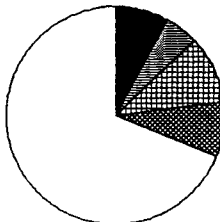
Ruotsin kieli noin 100 %¹⁾
 10-15 % erittäin hyvä taito
 50 % hyvä taito
 25 % tyydyttävä taito
 10-15 % välttävä taito



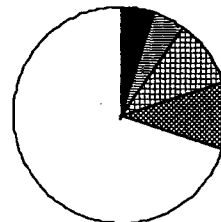
Suomen kieli noin 100 %²⁾
 15-25 % erittäin hyvä taito
 50 % hyvä taito
 25 % tyydyttävä taito
 5-10 % välttävä taito



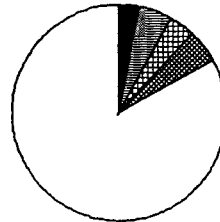
Englannin kieli noin 100 %³⁾
 15-20 % erittäin hyvä taito
 50 % hyvä taito
 25 % tyydyttävä taito
 5-10 % välttävä taito



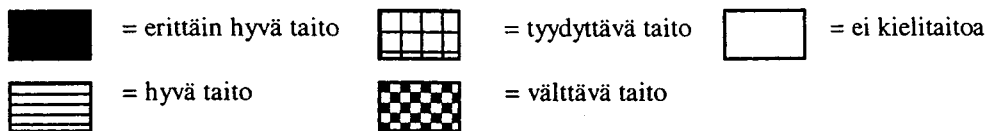
Saksan kieli noin 30 %
 5-10 % erittäin hyvä taito
 5 % hyvä taito
 10 % tyydyttävä taito
 5-10 % välttävä taito



Venäjän kieli noin 30 %
 5 % erittäin hyvä taito
 5 % hyvä taito
 10 % tyydyttävä taito
 10 % välttävä taito



Ranskan kieli noin 15-20 %
 2-3 % erittäin hyvä taito
 5 % hyvä taito
 3-5 % tyydyttävä taito
 5 % välttävä taito



¹⁾ Ruotsin kieltä koskevat tavoitteet tarkoittavat suomenkielistä väestönosaa
²⁾ Suomen kieltä koskevat tavoitteet tarkoittavat ruotsinkielistä väestönosaa

Em. määrälliset kiintiöt hahmoteltiin pitkälle aikavälille. Ne tarkoitettiin koskemaan aikaa, kun kyseisenä ajankohtana suunnitteilla olleet "perusastetta ja keskiastetta koskevat suunnitelmat, korkeakoulutuksen tutkinnon uudistus ja aikuiskoulutuksen uudistaminen" olivat toteutuneet. Ne tarkoittivat työssä käyvää aikuisväestöä (20 - 63 vuotiaat). Tavoitteen komitea arvioi toteutuvan 30 - 40 vuoden kuluessa vuosina 2010 - 2020.

Määrälliset pitkän tähtäimen eri kieliä koskevat tavoitteet olivat suomen, ruotsin ja englannin kielessä noin 100 %:lla eli kaikilla suomalaisilla tuli olla näiden kielten taitoa. Saksan ja venäjän kielen taitoa tuli olla noin 30 %:lla ja ranskan kielen taitoa noin 15-20 %:lla.

Määrillisiä ja kielitaitoa kuvaavia tavoitteita yhdistettäessä saatiin seuraavat tavoitteelliset osuudet. Suomen kielen erittäin hyvää tai hyvää taitoa tuli olla yhteensä noin 65 - 75 %:lla ja ruotsin kielen erittäin hyvää tai hyvää taitoa noin 60 - 65 %:lla. Ruotsin kieltä koskevat tavoitteet koskevat suomenkielistä ja suomen kieltä koskevat tavoitteet ruotsinkielistä väestön osaa. Saksan kielen erittäin hyvää tai hyvää taitoa tuli olla noin 10 - 20 %:lla väestöstä. Vastaavasti venäjän kielen erittäin hyvää tai hyvää taitoa koskevana tavoitteena oli noin 10 % ja ranskan kielen noin 15 - 23 %:lla.

Pitkän aikavälin tavoitteet on ymmärrettävissä, kun ottaa huomioon, että ehdotukset koskevat työelämässä toimivaa koko ikäluokan käsittävää väestöä. Tulihan kahden oppilaalle vieraan kielen opiskelu mahdolliseksi koko ikäluokalle vasta peruskoulu-uudistuksen toteuduttua koko maassa eli vuodesta 1977 lähtien. Esimerkiksi vuonna 1989 tehdyn tilaston mukaan Suomessa oli vajaat 600 000 sellaista 30 - 49 -vuotiaista, joiden pohjakouluna oli ainoastaan kansakoulu tai kansalaiskoulu (Aikuislukiotyöryhmä 1992, 2). Tämä merkitsee sitä, ettei heillä ollut mahdollisuuksia saada systemaattista opetusta kahdessa oppilaalle vieraassa kielessä, kuten peruskoulua käyneet saivat. Vuonna 1998 sellaiset työkäiset henkilöt, joilta puuttuu peruskoulu, ovat karkeasti arvioiden nuorimmillaan noin 40-vuotiaita ja he ovat työelämässä vielä seuraavat 20 vuotta. Arviossa on otettava kuitenkin huomioon se virhelähde, että osa tästä väestönosasta on voinut hankkia itselleen kielitaitoa muita koulutusmahdollisuuksia kuin peruskoulua hyväksi käyttäen. Koska koulutus harvemmin kasautuu kouluttamattomille vaan jo koulutetulle väestön osalle, voi siis kuitenkin lähteä siitä, että komitean pitkän tähtäimen tavoitteen asettaminen vuoteen 2010 - 2020 saakka oli perusteltu.

Miten määrälliset tavoitteet saavutettaisiin ja miten ne voitiin liittää laatuun? Määrälliset ja laadulliset tavoitteet komitean ehdotti toteutettaviksi parhaiten pyrkimällä lisäämään peruskoulussa niin sanottuna pitkänä vieraana kielenä muuta kuin englannin kieltä lukevien määriä. Pitkän englannin osuuden tuli aikanaan vähentyä 70 %:iin eli noin

42 000 lukijaan ja muiden kielten osuuden tuli vastaavasti nousta. Tämä merkitsi aikanaan koko ikäluokasta arvioiden ruotsin kielen osuuksien nousemista noin 15 prosenttiin eli 9000 oppilaaseen, saksan ja venäjän molempien erikseen nousemista 5 - 7 ja venäjän 5 - 7 prosenttiin eli 3000 - 4200 oppilaaseen sekä ranskan nousemista 2 - 3 prosenttiin eli 1200 - 1800 lukijaan.

Laadun perusteluna on siis se, että kielenopetus aloitetaan siinä vaiheessa, että sitä voi opiskella koulussa mahdollisimman pitkän ajan. IEA:n tekemässä tutkimuksessa (2), joka koski ajanjaksoa 1966 - 72 oli todettu, että oppilaiden oppimistuloksiin vaikuttaa suuresti se, kuinka pitkään he ovat opiskelleet kyseistä vierasta kieltä ja että aikainen opiskelu aika yleensä merkitsee pitempää opiskelu-aikaa. Tässä suhteessa komitean tavoitteen asettelu on myös perusteltu.

Kielitaidon kannalta tärkeä kysymys on, mitä kieltä tai kieliä tulisi opettaa. Komitea perusti tavoitteen asettelua kielitaidon tarpeeseen. Ja laati tavoitteet molempia kotimaisia kieliä varten sekä englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielille. Tarvetutkimuksestaan olivat osoittaneet näitä kieliä tarvittavan Suomessa työelämässä eniten.

Komitean tehtäväksi annossa oli mainittu, että kysymyksessä piti olla sekä toisen kotimaisen kielen että vieraiden kielten monipuolisen opetusohjelman turvaaminen koulujärjestelmässä ja muussa opetustoiminnassa. Toinen kotimainen kieli oli siis tarkoitettu poliittisen asettajan taholta osaksi monipuolista kieliohjelmaa.

Tehtävään liittyi myös se rajoittava ehto, että kieltenopetuksella koskevilla muutoksilla ei vaaranneta peruskoulun muiden tavoitteiden saavuttamista. Tämä rajoitus oli parhaiten ymmärrettävissä siten, ettei kielten opetuksen aikaa eli tuntimääriä toivottu lisättävän. Näin ollen ensimmäisen vieraan kielen opetuksen monipuolistaminen oli käytännössä ainoa loogisestikin mahdollinen ehdotus. Muut kielet olivat valinnaisia ja valinnaisten kielten lisääminen merkitsee eittämättä opiskeluajan lisäämistä muiden aineiden kustannuksella ja epävarmuutta kieliohjelman toteutumisen kohdalla. Monipuolistaminenhan olisi tuolloin perustunut oppilaiden valintoihin ja kilpailutilanteeseen muiden oppiaineiden kanssa.

Lisäksi herää kysymys, miten komitean ehdotus siitä, että kaikkien tulisi vastaisuudessa osata ainakin välttävästi englannin kieltä, on sopusoinnussa sen esityksen kanssa, että englannin kielen opiskelun määrällistä osuutta laskettaisiin ensimmäisenä vieraana kielenä jatkossa vähitellen 70 %:iin.

Tähän komitea vastasi sillä, että se korostaa myös valinnaisen kielen merkitystä peruskoulussa. Lisäksi se ehdotti toisen vieraan kielen säilyttämistä lukiossa pakollisena kielenä, vaikka lukion uuden opetussuunnitelman valmistelussa oli tultu toisenlaiseen esitykseen. Lisäksi korostettiin kolmannen vieraan kielen merkitystä lukiossa (kieliohjelmakomitea 156, 164, 176). Niiden, jotka eivät olleet lukeneet englannin kieltä ensimmäisenä tai toisena pakollisena kielenä, tuli opiskella englantia peruskoulun valinnaisena kielenä tai lukiossa alkavana kielenä. Koska englanti säilyisi kuitenkin enemmistön pakollisena kielenä olivat valinnaiset kielet tärkeässä asemassa kieliohjelman monipuolisuuden kannalta, koska niissä asemissa opiskeltiin eniten saksaa, ranskaa ja venäjää.

Komitea analysoi työnsä aikana yhteensä kahdeksan (A - H) vaihtoehtoista mallia, joita se pohti kieliohjelman monipuolisuuden ja kielipoliittisen kontekstin kannalta.

Vaihtoehdot olivat seuraavat (kieliohjelmakomitea, 157 - 165):

A-vaihtoehdossa peruskoulun kieliohjelman ei tehtäisi muutoksia. Kieliohjelman monipuolistamiseen pyrittäisiin ensimmäisen vieraan kielen osalta siten, että suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään toisen kotimaisen kielen, englannin, ranskan, saksan ja venäjän opetusta ensimmäisenä vieraana kielenä aikaisempaa monipuolisemmin.

B-vaihtoehdon mukaan englannin kieli poistettaisiin kokonaan ensimmäisen vieraan kielen asemasta ja siirrettäisiin kaikille pakolliseksi toiseksi vieraaksi kieleksi. Pääsääntöinen ensimmäinen vieras kieli olisi toinen kotimainen kieli ja suuremmat kunnat ohjattaisiin järjestämään toisen kotimaisen kielen lisäksi ranskan, saksan ja venäjän kielen opetusta.

C-vaihtoehdon mukaan toinen kotimainen kieli poistettaisiin ensimmäisen vieraan kielen asemasta. Ensimmäisenä vieraana kielenä olisivat englanti, ranska, saksa ja venäjä.

Suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään ranskan, saksan ja venäjän kielen opetusta aikaisempaa monipuolisemmin.

D-vaihtoehdon mukaan ensimmäisenä vieraana kielenä opiskeltaisiin ainoastaan englantia. Toisena pakollisena kielenä voisivat olla pääosin toinen kotimainen kieli, mutta lisäksi myös ranska, saksa ja venäjä. Suurempia kuntia ohjattaisiin järjestämään ranskan, saksan ja venäjän kielen opetusta.

E- ja F- vaihtoehtojen mukaan peruskoulun ensimmäisenä vieraana kielenä olisi ainoastaan Englanti ja toisena pakollisena kielenä olisi ainoastaan toinen kotimainen kieli. E-vaihtoehdossa valinnaisina kielinä olisivat ranska, saksa ja venäjä sekä F-vaihtoehdossa myös latina.

G-vaihtoehdon mukaan ensimmäisinä vieraina kielinä olisivat ainoastaan Englanti ja toinen kotimainen kieli. Samat kielet olisivat myös toisena pakollisena kielenä. Valinnaisina kielinä olisivat ranska, saksa, venäjä ja latina.

H-vaihtoehdon mukaan ensimmäisenä vieraana kielenä olisivat Englanti, saksa ja toinen kotimainen kieli. Sekä toisena pakollisena kielenä toinen kotimainen kieli ja venäjä. Tietyn kokoiset kunnat ohjattaisiin järjestämään Englannin kielen lisäksi toisen kotimaisen kielen ja/tai saksan kielen opetusta.

Tarkemmin komitea pohti A- ja C- vaihtoehtojen mukaisia rakenteellisia malleja. C-vaihtoehto oli muuten peruskoulun nykyisen kieliohjelman kaltainen, mutta toinen kotimainen kieli olisi siirretty yläasteella alkavaksi pakolliseksi kieleksi. Tämä malli sai komiteassa pienemmän kannatuksen kuin A-vaihtoehto. Haittapuoleksi arvioitiin C-mallissa se, että kieliohjelman monipuolistaminen tapahtuisi toisen kotimaisen kielen kustannuksella. Toisen kotimaisen kielen opiskelu ensimmäisen vieraan kielen asemassa oli tilastojen valossa suosittua kaksikielisissä kunnissa eikä sellaisesta mahdollisuudesta luopumista pidetty perusteltuna.

Parhaimpana rakenteellisenä vaihtoehtona komitea piti siis olemassa olevaa peruskoulun kieliohjelmalla eli vaihtoehtoa A, koska se tarjosi säännökselliset puitteet "mahdollisimman

laajan kieliohjelman toteuttamiseen". Sen mukaisesti voitiin opettaa ensimmäisenä vieraana kielenä edelleen paitsi englantia ja toista kotimaista kieltä myös ranskaa, saksaa ja venäjää sekä toisena vieraana kielenä sekä toista kotimaista kieltä että englantia. Tätä vaihtoehtoa katsottiin mahdolliseksi kehittää säännöksiin ja ohjein siihen suuntaan, että toista kotimaista kieltä, ranskaa, saksaa ja venäjää ensimmäisenä vieraana kielenä lukevien määrä nousee. Tällöin arveltiin saavutettavan peruskoulussa näissä kielissä korkeatasoisempaa kielitaitoa kuin aikaisemmin. Myös keskiasteen, lähinnä lukion, puolella tulisi tällöin olla eri oppimääriin niveltävät opetussuunnitelmat.

Samaan yhteyteen kuului myös ehdotus siitä, että valinnaiset kielet säilyisivät edelleen ennallaan. Englannin tuli kuitenkin aina kuulua kunnan kieliohjelmaan, kun kunnassa opiskeltiin ensimmäisenä vieraana kielenä muita kieliä kuin englantia. Lisäksi tuli ranskan saksan ja venäjän koulukohtaista tarjontaa rajoittaa. Perusteluna oli se, että valinnat hajautuisivat tällöin vähemmin ja ryhmät muodostuisivat riittävän suuriksi.

Toisen vaihtoehdon etuja komitea arvioi, että se olisi yksinkertaistanut kieliohjelmia ja tehnyt helpommaksi lisätä saksaa, ranskaa ja venäjää ensimmäisenä kielenä. Koska komitea ei katsonut voivansa esittää toisen kotimaisen kielen tuntimäärien lisäystä, se luopui kyseisestä mallista. Toisen kotimaisen kielen, taito olisi väestössä heikentynyt, ellei tätä kieltä olisi voinut enää lukea ensimmäisenä oppilaalle vieraana kielenä eikä kielen tuntimäärää olisi voitu yläasteella lisätä. Komitean toimeksianto edellytti toisen kotimaisen kielen aseman turvaamista ja tästä periaatteesta haluttiin pitää kiinni.

Komitean työn tuloksia arvioitaessa osoittautui, että itse asiassa kielenopetusta koskevien määrällisten ja laadullisten tavoitteellisten ehdotusten tekeminen oli siihen aikaan rohkea ja pitkälle viety ehdotus. Ehdotus herätti esimerkiksi kansainvälisestikin huomiota. Huomiota tuli Urbinossa pidetyssä kansainvälisessä seminaarissa vuonna 1980, jossa esiteltiin ehdotusta (Numminen: Stellung und Planung des Sprachunterrichts). Huomiota tuli myös vuonna 1990 Saksassa eräässä kansainvälisessä seminaarissa, jossa esittelin asiaa.

Jo peruskoulun kieliohjelmaa käsiteltäessä oli käynyt ilmi, että Suomessa halutaan tarjota kieliohjelmassa vaihtoehtoja ja että kaikille tulee opettaa vähintään kaksi oppilaalle

vierasta kieltä. Kieliohjelmakomitea (1978,149) lähti siitä, että kielivalinnat eivät saa muodostaa estettä jatko-opinnoille. Eri pituisille oppimäärille tuli järjestää niihin pohjautuvat oppimäärät. Peruskoulun kieltenopetuksen varaan katsottiin rakentuvan kaikki muu kieltenopiskelu. Kielen tärkeyttä osoitti komitean mielestä se, että aloitetun kielen opetus luo pohjaa muiden koulumuotojen opetukselle eli peruskoulussa valittu kieli suuntaa tulevaisuuden valintoja. Tämä ehdotus sopi luontevasti elinikäisen koulutuksen ideologiaan.

Monipuolisuuden vaatimuksen korostamiseen aikaisemmin kuin muissa maissa ja vahvemmin kuin esimerkiksi naapurimaassa Ruotsissa ovat todennäköisesti vaikuttaneet alunpitäen maailmansodan kokemukset. Monipuolisten suhteiden merkitys oli painottunut ulkopoliittisissa suhteissa. Kansallisessa keskustelussa tuli esiin mm. yhteiskuntapoliittinenkin näkemys, jonka mukaan toisen ymmärtäminen eli kielitaito tukee kulttuurisuhteiden luomista ja ylläpitämistä ja myönteisten asenteiden omaksumista asianomaista kieltä puhuviin ihmisiin.

Toisaalta pidettiin myös luonnollisena sitä, että Suomen kaltaisessa maassa on odotettavissa enemmän tukea kielenopetukselle ja kieliohjelman monipuolisuudelle kuin sellaisessa maassa, jonka oma kieli on maailmankieli ja jolla voi edellyttää selvittävän kansainvälisissä yhteyksissä. Suomen kieltä puhuu vain noin viisi miljoonaa henkilöä ja sillä selviää lähinnä ainoastaan omassa maassa. Maan toisella virallisella kielellä voi odottaa selviävänsä ainoastaan Pohjoismaissa. Suomessa on perinteisesti vastustettu sitä, että sitouduttaisiin liiaksi yhdeltä kulttuurialueelta tuleviin vaikutteisiin. Monipuolisuus on mielestäni yksi kieliohjelmaamme tietoisesti valittu erityispiirre.

6.3.2 Molempien kotimaisten kielten säilyttämisen tavoite

Toinen kotimainen kieli tuli peruskoulun uudistuksessa kaikille pakolliseksi oppiaineeksi. Sitä ennen se oli pakollinen aine ainoastaan oppikoulua käyville. Tavallisimpia perusteluja olivat ruotsin välttämättömyys pohjoismaisessa yhteistyössä, tarve samaistua skandinaaviseen yhteisöön, Ruotsin ja Suomen yhteinen menneisyys ja maan virallinen kaksikielisyys. Toisen kotimaisen kielen pakollisuus toi samalla kaksi pakollista oppilaille vierasta

kieltä peruskouluun. Kahden pakollisen kielen sisällyttäminen opetussuunnitelmaan oli vaativa tavoite ja se edellytti vahvaa pedagogista kehittämisotetta (Numminen & Piri 1978, 9).

Vuonna 1976 toimintansa aloittaneen hallituksen ohjelmaan kuului "kokonaisvaltaisen ohjelman valmistaminen maamme kaksikielisuuden turvaamiseksi ja edistämiseksi." Samalla oli tavoitteena "vahvistaa ruotsin kielen asemaa yleensä opetuksessa ja turvata toisen kotimaisen kielen opetus keskiasteen uudistuksessa sekä lukiossa että sitä vastaavassa ammatillisessa opetuksessa." Kun valtioneuvosto samana vuonna 1976 asetti kieliohjelmakomitean se ilmoittikin jo tehtäväkuvauksessa lähdettävän olemassa olevasta tilanteesta toisen kotimaisen kielen kohdalla. Toinen kotimainen kieli tuli ottaa huomioon sekä selvitys- että ehdotusosassa. Suomen opetus- ja koulujärjestelmän sekä muun opetustoiminnan kieltenopetuksen laajuutta selvittäessään sekä maan kulttuuripolitiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen pohjautuvassa ehdotuksessa tuli nimittäin molemmissa ottaa huomioon toinen kotimainen kieli muiden vieraiden kielten ohella (VN 1996). Komitealle annetussa tehtävässä toisen kotimaisen kielen maininta kahteen otteeseen oli selvä osoitus opetusministeriön halusta ylläpitää toisen kotimaisen kielen status ainakin olemassa olevana ja kehittää toisen kotimaisen kielen asemaa muiden oppilaalle vieraiden kielten rinnalla.

Kieliohjelmakomitea (1978, 117 - 118) arvioi suomalaisten tarvitsemien kielten aseman ja tehtävän kotimaassa ja ulkomaihin suuntautuvassa viestinnässä. Toisen kotimaisen kielen taitoa pidettiin suomalaisille olennaisen tärkeänä. Toisen kotimaisen kielen taidon parantamiselle oli kaksi perustetta, jotka molemmat katsottiin vakaviksi. Perusteluina olivat maan kaksikielisyys ja vilkkaat pohjoismaiset yhteydet. Toista kotimaista kieltä arvioitiin tarvittavan Suomessa koko julkishallinnossa ja työelämässä. Lähtökohtana oli hallitusmuodon 14 §, joka sisältää maamme kielioloja koskevat yleisperiaatteet. Perustuslaki toteaa mm., että "suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet... Suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan".

Pohjoismaisessa yhteistyössä oli tavoitteena, että suomenkielisen väestön tulisi myös voida osallistua tähän yhteistyöhön. Perusteluina olivat kielitaidon tarvetutkimusten

tulosten lisäksi komitean omat selvitykset. Esimerkiksi vuoden 1977 tilastojen mukaan Suomen ulkomaankaupasta suuntautui noin 25 % ruotsinkieliselle kauppa-alueelle eli Pohjoismaihin ja matkustustase osoitti, että tärkeimpien valuuttojen joukossa 1970-luvulla oli Ruotsi ensimmäisellä sijalla.

Komitea toi esille myös sen, että suomen kielen taito on tärkeätä suomenruotsalaisille. Toisena kotimaisena kielenä opettavan suomen kielen (finska) merkitys tuli esille myös Svenska Finlands lärarförbundin opetusministeriölle 11.12.1976 lähettämässä kirjeessä, jossa korostettiin, että asetetussa komiteassa tulee olla myös "finskan" opetuksen asiantuntemus. Perusteluna mainittiin "att finska språket i svenska skolor innehar en särskilt viktig ställning, då finskan med beaktande av de språkliga förhållandena i vårt land är av största betydelse för finlandsvenskarna".

Komitea päättikin (kokouksen pöytäkirja 31.1.1977) valitessaan sivutoimisia sihteereitä ottaa Riitta Pirin ja Simo Juvan ohella kolmanneksi sihteeriksi Christina Anderssonin, joka hoiti kouluhallituksessa toisena kotimaisena kielenä opetettavan suomen kielen ylitarkastajan tehtävää ja oli koulutukseltaan tämän kielen opettaja. Järjestön kirje tuotti siis tulosta.

Kieliohjelmakomitea kuittaa "finskan" maininnalla "Äidinkieleltään ruotsinkielisille on suomen kielen taito erittäin tärkeätä". Ilmeistä on, ettei finskan aseman korostamiseen ole ollut yleensä sellaista tarvetta kuin ruotsin kielen aseman korostamiseen, koska itse asiassa asiakirjoista ei käynyt ilmi, että suomen kielen taidon tarvetta maan ruotsinkielisille olisi kyseenalaistettu.

Kieliohjelmakomitea näki toisen kotimaisen kielen taidon eräänlaisena kielellis-oikeudellisena kysymyksenä ja molemman kielisen Suomen väestön osan tasa-arvokysymyksenä. Toisen kotimaisen kielen, tässä tapauksessa ruotsin kielen taidon, voidaan arvioida mielletyn tasa-arvokysymykseksi, kun komitea katsoi, ettei ainoastaan maan ruotsinkielisillä tulisi olla kielitaitonsa ansiosta mahdollisuuksia osallistua pohjoismaiseen yhteistyöhön, vaan mahdollisuudet tulisi olla myös maan suomenkielisillä. Tämän tavoitteen toteutumista edesauttaisi ilmiselvästi ruotsin kielen opiskelu. Pohjoismaisessa yhteistyössä käytetyimmät kielet ovat pohjoismaiset kielet. Kielellisiin oikeuksiin liitty-

väksi kysymykseksi voi arvioida toisen kotimaisen kielen taidon katsoa luetun, kun komitea totesi, että suomenkielisen enemmistön toisen kotimaisen kielen - tässä tapauksessa ruotsin kielen - taidon avulla voidaan varmistaa erilaisten palvelujen toimiminen vähemmistön äidinkielellä. Komitea otti vastaavasti esille myös vastavuoroisen tarpeen suomenkielisten oikeuksien turvaamisesta käyttää suomen kieltä ruotsinkielisillä paikkakunnilla.

Komitean ehdottamissa määrällisissä ja laadullisissa kielitaitoa koskevista tavoitteista konkretisoituivat komitean näkemykset molempien kotimaisten kielten osalta. Suomen kieltä tuli ruotsinkielisestä väestöosasta osata kaikkien. Erittäin hyvää ja hyvää kielitaitoa tuli olla yhteensä noin 65 - 75 prosentilla ruotsia äidinkielenään puhuvista. Noin 25 - 35 prosentille heistä siis riitti ainoastaan tyydyttävä tai välttävä kielitaito.

Myös ruotsin kieltä tuli osata suomenkielisestä väestöosasta kaikkien. Erittäin hyvää tai hyvää kielitaitoa tuli olla yhteensä noin 60 - 65 prosentilla suomea äidinkielenään puhuvista. Noin 35-40 prosentille heistä riitti siis tyydyttävä tai välttävä kielitaito.

Pohjoismaisen yhteistyön merkityksen korostamiseksi komitea kiinnitti huomiota myös muiden Skandinaviassa puhuttujen kielten merkitykseen. Komitea ehdotti esimerkiksi, että puhuttua ja kirjoitettua tanskan ja norjan kieltä tuli ymmärtää kumpaakin noin 15 - 20 prosenttia väestöstä. Heistä noin viiden prosentin tulisi osata näitä kieliä hyvin tai erittäin hyvin. Komitea arvioikin pohjoismaisen yhteistyön olevan vilkasta ja laajalle levinnyttä sekä virallisella että myös epävirallisella tasolla. Suomi oli liittynyt vuonna 1955 Pohjoismaisen neuvoston jäseneksi, joka toimii edelleen neuvona antavana elimenä hallitusten ja eduskuntien yhteisiä pääasiassa hallinnollisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia kysymyksiä käsiteltäessä.

6.4 Suhtautuminen tavoitteisiin ja ehdotuksiin

Suhtautuminen esitettyihin tavoitteisiin ja ehdotuksiin käy ilmi annetuista lausunnoista. Niitä saatiin kaikkiaan 64:lta taholta (Könnölän muistio 14.2.1980 ja annetut lausunnot 64 kpl). Lausunnoista kävi ilmi, että lähtökohtana ollut kielenopetuksen monipuolistami-

sen tavoite hyväksyttiin yleisesti. Hyväna pidettiin myös, että tavoite perustui kulttuuri-politiikkaan ja kielitaidon tarpeeseen ja että kysymyksessä olivat sekä toisen kotimaisen kielen että vieraiden kielten opiskelu. Monipuolistamista voittopuolisesti ensimmäisessä vieraassa kielessä pitivät useimmat lausunnonantajat kannatettavana. Eräissä lausunnoissa tuotiin esille mahdollisuus käyttää valinnaista kieltä monipuolistajana. Myös peruskoulun olemassa olevaa kieliohjelman rakennetta pitivät useimmat lausunnonantajat kannatettavana. Eräät pitivät kuitenkin parempana ruotsin kielen siirtämistä kauttaaltaan yläasteella alkavaksi kieleksi, jota vaihtoehtoa komitea oli myös pohtinut muita vaihtoehtoja perusteellisemmin. Huomio kiinnittyy siihen, etteivät lausunnon antaneet juurikaan tulkinneet ehdotuksia siltä pohjalta, että ne muodostivat kokonaisuuden, jolla pyrittiin kieliohjelman monipuolisuuteen paitsi ensimmäisen vieraan kielen myös valinnaisen kielen osalta.

Lukion toisen vieraan kielen pakollisuutta pitivät useimmat lausunnonantajat parempana vaihtoehtona kuin valinnaisuutta.

Keskiasteen uudistuksen myötä pidettiin oikeana kieliohjelman laajentamista myös ammatillisessa koulutuksessa. Myös kielitutkintojärjestelmän kehittämistä aikuisopetukseen pidettiin tärkeänä.

Sen sijaan ei yhdytty komitean näkemukseen siitä, että korkeakouluissa ei pitäisi järjestää kouluissa opettavien kielten alkeisopetusta. Korkeakoulujen ainutlaatuisen osaamisen hyödyntämiseksi olisi mielestäni kuitenkin eduksi, jos korkeakoulut pohtisivat oppilasvalintakriteereistä päättäessään, miten ne voisivat nykyistä tuloksellisemmin hyödyntää suoritettuja ~~valintoja~~ ~~valintoja~~. Tästä ~~on~~ myönteisiä heijastusvaikutuksia opiskelijan valintakapasiteetin kaikinpuoliseen kehittämiseen. Korkeakoulut voisivat esimerkiksi toimia oman kapasiteettinsa ja erityisosaamisensa kannalta tuloksellisemmin ja lisätä mahdollisuuksiin antaa monipuolista eri kielten syventävää koulutusta ja erityiskielitaidon opetusta, jos ne tehokkaammin ottaisivat opiskelijan aikaisemmat valinnat huomioon sisäänpääsyssä. Lisäpisteiden antaminen eri kielissä kouluaikana hankituista tiedoista ja taidoista tukisi elinikäisen oppimisen ja kypsymisen toteutumista. Samalla voitaisiin ilman säännöksiä ja määräyksiä tukea oppilaiden valintoja, lisätä valintojen kannustavuutta sekä hyödyttää myös työelämää kansalaisten valikoituessa erilaisiin työelämän tehtäviin.

→ opin
⇒ voisi
olla

6.5 Muu kieliohjelman valmistelu

1970-luvun loppupuolella nousi eräissä yhteyksissä keskustelua myös muiden kielten taidon tarpeesta kuin niiden, joita jo kouluissa opetettiin. Katsottiin, että Suomessa pitäisi osata esimerkiksi arabiaa, norjaa ja tanskaa tai kiinaa tai japania. Näiden kielten taidon tarpeeseen viitattiin lyhyesti kieliohjelmakomitean ehdotuksissa. Kieliohjelmapoliittista suunnittelua jatkamaan valtioneuvosto asettikin Euroopan ulkopuolisten kielten ja kulttuurien toimikunnan (Komiteanmietintö 1986:1) ja opetusministeriö Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunnan (1991:6).

6.5.1. Euroopan ulkopuoliset kielet ja kulttuurit

Euroopan ulkopuolisten kielten ja kulttuurien selvitys- ja suunnittelutyön valmistelu alkoi Gustav Björkstrandin ollessa ministerinä. Tällöin asetettiin Euroopan ulkopuolisten kielten ja kulttuurien toimikunta 20.6.1984. Toimikunta sai ehdotuksensa valmiiksi 31.1.1986.

Tässä selvitystyö kohdistettiin Euroopan ulkopuolella puhuttuja kieliä koskevaan opetukseen ja näiden kielten tutkimuksen tilaan ja tarpeeseen Suomessa. Tämän selvitystyön pohjalta oli määrä tehdä ehdotus näiden kielten opetuksen ja tutkimuksen järjestämisestä korkeakoululaitoksen piirissä. Lisäksi tuli tehdä ehdotus Euroopan ulkopuolella puhuttavien kielten ja niiden välittämien kulttuurien tutkimuksen kehittämistä sekä käytännön kielitaitoon ja kulttuurintuntemukseen tähtäävän opetuksen järjestämisestä maassamme. Tämänkin toimikunnan puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Jaakko Numminen opetusministeriöstä.

Selvitystyössä kävi ilmi, ettei Euroopan ulkopuolisia kieliä yleensä voitu opettaa peruskoulussa eikä lukiossa. Poikkeuksena oli ainoastaan espanja, joka on sekä Euroopassa että myös Euroopan ulkopuolella puhuttu kieli. Selvitykset osoittivat, että espanjaa voitiin opettaa peruskoulussa ja lukiossa valinnaisena kielenä. Kielitaidon tarvetutkimukset osoittivat, että espanja oli englannin, ranskan, saksan ja venäjän kielen jälkeen eniten tarvittu kieli.

Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmista kävi ilmi, että usean peruskoulun ja lukion oppiaineen opetussuunnitelmaan sisältyi Euroopan ulkopuolisia kulttuureja käsittelevää ainesta. Selvityksen perusteella ainakin uskonnon/elämänkatsomustiedon, maantiedon ja historian, mutta myös äidinkielen ja kirjallisuuden sekä taito- ja taideaineiden opetukseen sisältyi tällaista ainesta. Koulussa toteutettavista aihekokonaisuuksista kansainvälisyyskasvatuksen todettiin olevan tärkeä Euroopan ulkopuolisten kulttuurien kannalta (Komitean mietintö 1986, 183 - 184).

Kansainvälisyyskasvatukseen liittyi Unescon tukema ASPRO -ohjelma, jonka kautta jo silloin eräillä kouluilla (vuonna 1996 yhteensä 54 koulua) oli kontakteja Euroopan ulkopuolisiin maihin (The Finnish ASP Companion 1996,7).

Koska tämän toimikunnan työ ei koskettanut peruskoulun eikä lukion kielisuunnittelun kysymyksiä, sen ehdotusten analysointi tämän tarkemmin ei kuulu tämän tutkimuksen alaan.

6.5.2 Euroopan kansalliskielet ja kulttuurit

Opetusministeri Christoffer Taxellin aikana lähti liikkeelle Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien opetuksen suunnittelu ja valmistelutyö. Opetusministeriö asetti 5.4.1989 tätä tehtävää varten toimikunnan. Toimikunnan puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Jaakko Numminen ja pääsihteerinä dosentti Sauli Takala.

Tässä suunnittelutyössä tuli ensinnäkin kartoittaa Euroopassa puhuttuja kieliä koskevan opetuksen ja tutkimuksen sen hetkinen tila ja tarve. Kotimaisten kielten sekä tavallisimpien vieraiden kielten eli englannin, ranskan, saksan ja venäjän kielet opetusministeriö oli sulkenut työn ulkopuolelle. Opetusministeriö toivoi myös ehdotusta Euroopan kielten opetuksen välittämien kulttuurien opetuksen järjestämisestä korkeakoululaitoksessa ja aikuiskoulutuksessa. Lisäksi tehtävänä oli tehdä ehdotus käytännön kielitaitoon tähtäävästä opetuksesta koululaitoksessa sekä muussa opetustoiminnassa ja kiinnittää ehdotuksessa huomiota näiden kielten tulkkien ja kääntäjien koulutustarpeesta huolehtimiseen

ja muun asiantuntijavarannon kehittämiseen yhteiskunnan eri alueilla.

Toimikunta (1991:6) käsitteli muistiossaan pääasiassa, kuten toimeksiannossa edellytetäänkin, eurooppalaisten valtakielien varjoon jäävien kielten asemaa tuona ajankohtana sekä niiden tuntemisen tarvetta tulevaisuudessa. Toimikunta päätti kuitenkin samalla ottaa selvitetäväksi kieltenopetuksen kokonaistilanteen laajemmin kuin sen tehtävässä oli määritelty. Tähän oli perusteluna, että Euroopassa oli ja 1990-luvun vaihteessa tapahtunut kansainvälispoliittinen muutos. Lisäksi oli kulunut yli vuosikymmen kieliohjelmakomitean ehdotusten valmistumisesta, joten uuden tilanteen katsottiin vaativan. Toimikunta esitti tässä yhteydessä laajan katsauksen kielipoliittiseen suunnitteluun. Katsauksessa kuvattiin kieltenopetusta koskevaa suunnittelua sen alkuvaiheista toisen maailmansodan jälkeen aina 1980-luvun loppuun saakka.

✓ uudestaan selvitettävä

Samalla arvioitiin kielitaidon tarvetta. Tarpeen todettiin muuttuneen. Syynä oli eri kieliä puhuvien kontaktien määrän ja laadun muuttuminen. Siksi toimikunta piti tärkeänä kielitaidon tarpeen jatkuvaa seurantaa. Kansainvälistymisestä aiheutuvat kielitaidon tarpeet olivat lisääntyneet liikkuvuuden lisääntyessä.

Kielitaidon tarpeen arvioinnissa tämä toimikunta otti lähtökohdaksi elinkeinoelämän, opetus- ja tutkimustoiminnan, kulttuuritoiminnan ja eurooppalaisen identiteetin. Eurooppalaisen identiteetin ja eurooppalaisuuden tunnusmerkeiksi arvioitiin monikielisyys ja monikulttuurisuus. Näkökulma oli tässä sama kuin kieliohjelmakomiteallakin, joskin selvemmin eurooppakeskeinen. Kuitenkin toimikunta korosti, että kielet ja kulttuurit kilpailevat jatkuvasti vaikutusvallasta, joka on sekä aineellista että henkistä. Tässä toimikunta asettui valtataistelun näkökulman kannalle kansainvälisissä suhteissa. Kysymys oli toimikunnassa kuitenkin Euroopan sisäisistä suhteista eikä Suomen sisäistä kielitilannetta analysoitu suhteessa tähän valtataistelun teemaan.

Suomessa nähtiin maan sisäisen tilanteen aiheuttavan koulujen kieliohjelmalle erityisen suuria haasteita, koska Suomen kieliolosuhteet ovat monessa suhteessa erikoiset. Toimikunta arvioikin aikaisemmista suunnitteluelimistä, etteivät ne aina tiedostaneet Suomen kieliolosuhteiden erikoislaatuisuutta riittävästi. Kritiikki kohdistui siihen, että eräät muut suunnitteluelimet vertailivat Suomen tilannetta maihin, joiden olosuhteet poikkeavat

tuntuvasti omistamme. Tässä viittaus soveltuu erityisesti 1970-luvulla toimineeseen lukion opetussuunnitelmatoimikuntaan, joka esitti lukion toisen kielen siirrettäväksi valinnaisiin aineisiin ja lisäksi vähennettäväksi kielen opetuksen opetusaikaa. Argumentteina oli käytännössä ainoastaan kansainväliset vertailut ja kieliohjelman raskaus muihin maihin verrattuna.

Euroopan kansalliskielten ja -kulttuurien toimikunta arvioi myös kielisuunnittelumme lähtökohtia aina sen alkuvaiheista toisen maailmansodan jälkeen 1980-luvun loppuun saakka. Se totesi "jo pitkään lähdetyn siitä, että maassamme tulisi olla runsaasti eri kieliä hyvin osaavia henkilöitä. Toisin kuin eräissä muissa maissa ei Suomessa ole asetettu hallinnollisin toimenpitein yhtä kieltä valtakielen asemaan." Toimikunta korosti, että Suomen kaltaisessa maassa kieliohjelma on nähtävä osana "laajempaa yhteiskunta-, talous-, sivistys- ja kulttuuripolitiikkaa. Olisi varottava ottamasta kapeaa perspektiiviä. Hallinnon yksinkertaisuus, taloudellinen edullisuus tai kapeat tarve - ja hyötynäkökohdat eivät saa kohtuuttomasti sanella kieliohjelmaa ja sen toteuttamismuotoja."

Peruskoulun kieliohjelmaan ehdotettiin seuraavia muutoksia

- espanjalle tulisi antaa peruskoulussa, lukiossa ja muussa keskiasteen koulutuksessa A- ja C-kielen asema
- italialle tulisi antaa C-kielen asema peruskoulussa ja lukiossa
- espanjaa ja italiaa tulisi edelleen voida lukea myös lukion D-kielenä.
- lukiossa tulisi tehdä C- ja D-kielen opiskelu lukusuunnitelmallisesti käytännössä kaikille mahdolliseksi
- yhdeksi mahdollisuudeksi tulisi velvoittaa lukiossa lyhyen matematiikan opintoihin siirtyvät ottamaan C- tai D-kieli opinto-ohjelmaan.

A-kieli merkitsee peruskoulun ensimmäistä vierasta kieltä ja C-kieli peruskoulun yläasteella silloin alkanutta C-kieltä. D-kieli oli lukiossa alkava vieras kieli.

Toimikunta analysoi tilastollisten ja muiden selvitysten nojalla kielenopetuksen ongelmia kieliohjelman monipuolisuuden toteutumisen kannalta. Toteutumisessa nähtiin toivomisen varaa ja lukiota koskeva ehdotus tähtäsi matematiikalla taktikoinnin välttämiseen.

Toimikunnan esittämien tilastollisten selvitysten mukaisesti osoittautui lukioiden kieltenopetuksessa tapahtuneen C- ja D-kielten lukijoissa kymmenessä vuodessa vähentymistä. Tilanteesta 1970-luvun loppupuoliskolla, jossa toinen vieras kieli oli kaikille pakollinen (C-kieli) ja noin neljäsosa opiskeli myös D-kieltä, lukiossa näitä kieliä lukevien yhteismäärä oli siis 125 %. Toimikunnan toiminnan ajankohtana C- ja D-kielen opiskelijoita oli ainoastaan 81 %. Lukion viimeisellä luokalla lukijamäärä putosi 55 %:iin.

6.5.3 Kieliohjelman monipuolistaminen jatkuu

Kielten opettajien liitto seurasi aktiivisesti kielivalintojen kehittymistä. Jäsenlehti otsikoi *Yhä harvemmat oppivat yhä vähemmän* kuvatessaan eduskunnassa pidettyä keskustelutilaisuutta 6.2.1986 (Tempus 3:1986). Tilaisuus oli järjestetty kansanedustajille, elinkeinoelämän ja kouluhallinnon edustajille. Sukol kantoi huolta tässä tilaisuudessa ranskan, saksan ja venäjän kielen valinnoista. Lehden pääkirjoitus kiinnitti huomiota näiden kielten asemaan ja toi samassa yhteydessä esille myös espanjan, portugalin ja kiinan kielen.

Pääkirjoitus otti esille samassa yhteydessä myös kielenopetuksen lisäämisen tavoitteen. Kirjoituksessa todettiin, että suomenkielisissä kouluissa tulisi olla ala-asteelta alkava vapaaehtoinen kieli, koska oikeudet pitäisi saada suomenkielisille oppilaille yhdenvertaisiksi verrattuna ruotsinkielisiin oppilaisiin. Päättäjiltä vaadittiin uskallusta ja realistisuutta tässä kysymyksessä.

Huomiota on kiinnitettävä siihen, että Sukol toi tässä yhteydessä esille ensimmäistä kertaa kielenopetuksen määrän lisäämisen tavoitteen.

Sukolin huolestuneisuus näyttää aiheuttaneen pohdintoja opetusministeriössä, sillä jo kaksi kuukautta myöhemmin (16.4.1986) Sarjala totesi laatimassaan PM:ssä "mikäli edelleen pidetään tavoitteena kieliohjelman monipuolistamista" on harkittava säännösten muuttamista. Vaihtoehto, jonka kannalle Sarjala varovaisesti asettui, oli "englantia A-kielenä opiskeleville annetaan mahdollisuus lukea ala-asteen vapaaehtoisena aineena saksaa, ranskaa tai venäjää". Oppilaan viikkotuntimäärä ei kuitenkaan saisi ylittää asetuksen sallimaa määrää eli kielitunnit olisi vähennettävä muiden aineiden opetuksesta.

Tämä ehdotus ei näytä asiakirja-aineiston mukaan edenneen opetusministeriössä. Sen sijaan asiakirja-aineisto osoittaa, että lukuvuodesta 1987 - 1988 lukien alkoi eräissä kaupungeissa kieliohjelman monipuolistamiskokeilu (muistio 12.1.1988/kouluosasto). Kokeiluohjelman mukaan tarkoituksena oli selvittää, missä määrin 5. luokalta alkavan englannin opiskelun mahdollisuus lisää peruskoulun ensimmäisen vieraan kielen monipuolistamista. Lukuvuoteen 1988 - 1989 ulottunut viidestä kunnasta kerätty kokeilujen seurantalilasto osoitti, että ruotsin, ranskan, saksan ja venäjän valinnat lisääntyivät selvästi.

Oli aika opetusministeriön reagoida. Opetusministeri Christoffer Taxellin aikana 12.1.1989 opetusministeriö asetti työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli selvittää kieliohjelman monipuolistamista. Työryhmän nimi oli kielityöryhmä. Sen työ valmistui 29.9.1989 (muistio 1989:47).

Työryhmällä oli lähinnä kaksi erilaista tehtävää. Sen tuli ensinnäkin tehdä ehdotus peruskoulun 5. luokalta alkavan valinnaisen englannin kielen opetuksen järjestämiseen tarvittavista toimenpiteistä sekä siihen perustuen ehdotus muiden kuin englannin kielen valintojen lisäämisestä ala-asteella.

Toisena tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet perustaa ja laajentaa vieraskielisiä kouluja ja esittää vaihtoehtoja näiden koulujen hallinnollisiksi ratkaisuiksi ja selvittää mahdollisuudet järjestää peruskoulun ja lukion eri oppiaineiden opetusta vieraalla kielellä.

Tämä työryhmä valmistikin ehdotuksen 5. luokalta alkavan englannin kielen opetuksen mahdollistamiseksi peruskoulussa. Lisäksi ehdotettiin, että oppilaan kokonaistuntimäärää tuli voida korottaa kahdella tunnilla viikossa, jotta englannin opetus voisi jatkua koko peruskoulun ajan. Ehdotettiin siis selvästi mahdollisuutta lisätä kielenopetuksen opetusai-kaa peruskoulussa. Tähän ei ollut poliittisen päätöksen tekijän näkökulmasta mahdollisuuksia vuonna 1976, kun kieliohjelmakomitea asetettiin. Myöskään tätä ei vielä nähty mahdolliseksi vuonna 1986 Sarjalan muistion perusteella.

Lisäksi ehdotettiin kieliohjelmaa koskevaa valtakunnallista tiedotusta lisättäväksi, koska keskushallinnon tiedotustoiminnan on havaittu lisäävän ruotsin, saksan, ranskan ja venäjän valintoja. Myös kielenopetukseen tulevia taloudellisia resursseja tuli työryhmän mukaan lisätä.

Tänä ajankohtana tuli esille merkittäväksi katsomani ehdotus. Ensinnäkin ehdotettiin kielenopetuksen tuntimäärien lisäämistä monipuolistamisen edistämiseksi. Tämä tapahtuisi siten, että ala-asteen 5. luokalla suomenkielisillä oppilailla olisi mahdollisuus ottaa valinnainen kieli opetussuunnitelmaan ja että heidän tuntimääränsä voisi silloin olla suurempi. Tämä merkitsi lisämahdollisuuden tarjoamista niille, jotka olivat aloittaneet kielenopiskelun muulla kuin englannin kielellä. Valinnaisen englannin opiskelumahdollisuus tuli sitä ennen kieliohjelmaan vasta yläasteen kahdella viimeisellä luokalla sen hetkisten säännösten mukaan. Tämä tavoite perustui lisäksi kielisuunnittelussa ensimmäistä kertaa julkituutuun periaatteeseen, että kielistä kiinnostuneet oppilaat voisivat saada tilaisuuden saada peruskoulussa enemmän opetusta kuin muut. He saisivat suomenkielisissä kouluissa yhtä paljon opetusta kuin ruotsinkieliset oppilaat ruotsinkielisissä kouluissa.

Toinen merkittävä avaus oli samassa yhteydessä vieraalla kielellä opettamisen tuominen selkeästi kielitaidon parantamista koskeväksi tavoitteeksi. Tätä tavoitetta palveli myös toimeksiannossa annettu valtuutus valmistella mahdollisuutta laajentaa vieraskielisten koulujen verkostoa.

6.5.4 Kaksikielisyyttä ja kielitaitoa lisää vieraskielisen opetuksen avulla

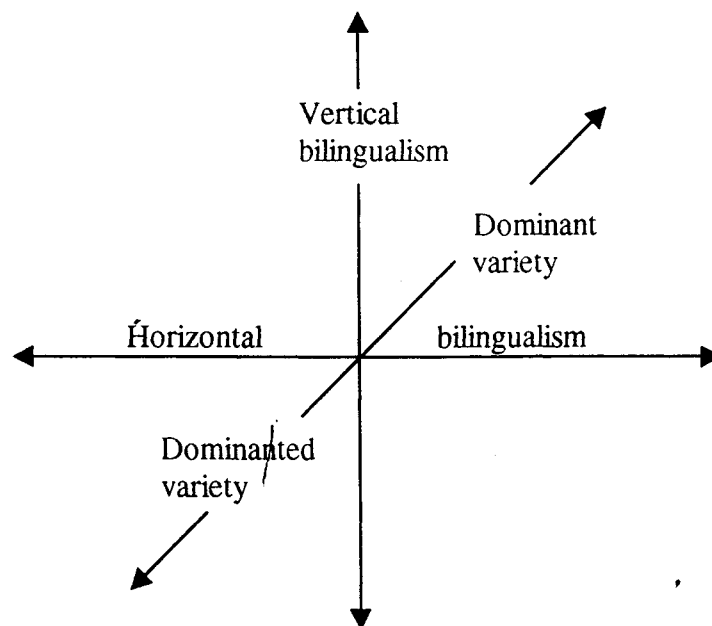
Vieraalla kielellä (kreikaksi) tapahtuva opetus oli yleistä jo antiikin Roomassa. Latina oli pitkään opetuskieli ja joissakin entisissä siirtomaissa erityisesti alkeisopetusta seuraava opetus edelleenkin usein tapahtuu entisen "emämaan" kielellä (Takala ym:t 1998, 139). Norjalais-amerikkalainen lingvisti Einar Haugen (1972, 1-12) on tuonut esiin kaksikielisyyden sekä sosiaalisena että henkilökohtaisena haasteena. Haugen on lisäksi tutkinut erityisesti sitä, miten kaksikielinen henkilö pystyy säilyttämään erilliset koodit molempia kieliä varten ilman että kielet sekoittuvat toisiinsa. Kaksikielisyyttä on tutkittu laajasti

paitsi Yhdysvalloissa myös Kanadassa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa.

Lingvististen kysymysten lisäksi Haugen arvioi kaksikielisyyttä sosiaalisten ja kulttuuristen tehtävien kannalta. Hän katsoo, että eri kieliä puhuvat, toisiaan lähekkäin asuvat samankin maan kansalaiset kehittyvät usein toisilleen etäisiksi ääritapauksessa vihamielisiksi, jos he näkevät vastakkaisen ryhmän toimivan etujensa vastaisesti. Tällöin kaksikieliset henkilöt toimivat usein sillanrakentajina näiden ryhmien välillä. Heillä on kielitaidon lisäksi myös molempien kieliryhmien kulttuurien erityispiirteiden tuntemusta. Kaksikielisyyden on sosiaalisena haasteena nähtävissä eri kieliyhteisöjen kilpailuna samoista eduista. Yksilön kannalta katsoen Haugen omasta kokemuksestaan kertoo kaksikielisyyden olevan sekä haasteellista ja mielenkiintoista että myös erittäin palkitsevaa. Hän arvioi kaksikielisyyden koskevan ja koskettavan miljoonia ihmisiä ympäri maailmaa.

Haugenin näkemyksiä kaksikielisyydestä kuvaa seuraava kuvio.

Kuvio 10. Kaksikielisyyden ulottuvuudet (Haugen 1972)



Horisontaalisessa kaksikielisyydessä kysymyksessä on kaksi lähinnä saman statuksen omaavaa kieliryhmää, jotka ovat joko ystäviä tai kilpailijoita keskenään samassa yhteisössä. Jos toinen ryhmä alkaa dominoida toista vaaka kallistuu toisen hyväksi. Jos yhteisö on hierarkisesti tasapainossa, on eri kielille mahdollista olla vertikaalisessa suhteessa. Toinen

kieli tai kielivariantti voi olla käytössä yksityiselämässä tai kodissa ja toinen muodollisissa ja julkisissa yhteyksissä. Haugen katsoo vertikaaliseen suhteeseen voitavan päästä koulussa ja koulujen kielten opetuksessa. Hän pitää kielenopetusta sivistyneen ihmisen varustuksena kohtaamaan vaativampia tehtäviä vieraalla kielellä. Haugen pitääkin kaksikielisyyden kehittämistä yhtenä kielenopetuksen menetelmänä.

Kaksikielisyyden kehittämiseksi on useimmiten käytettynä menetelmänä erilaista kielikylpyopetusta (early total immersion, early partial immersion, late immersion). Suomalaisista tutkijoista asiaan ovat paneutuneet ainakin Tove Skutnabb-Kangas (1988, 146) ja Christer Laurén (1988). Laurén on todennut, että positiivisena piirteenä on ollut tutkimustulosten mukaan kielikylpyoppilaiden kognitiivinen kehitys. Se on ollut suotuisampaa kuin muilla oppilailla. Positiivisen yllätyksen muodostavat myös kielikylpyoppilaiden sosiaalinen kehitys sekä edistyminen yli odotusten sekä äidinkielessä että vieraassa kielessä. Laurénin tutkimustyön ansiosta on syntynyt Vaasan yliopistoon aktiivisten kielikylpytutkijoiden joukko, joista mainittakoon mm. Siv Björklund, Martina Buss, Karita Mård, Marjo Ladvelin sekä Tarja Sirén. Silvén & Holma ovat esittäneet katsauksen kaksikielisyyden kehittymisestä (1998). Silvén & Holma toteavat Allwoodin (1982) tutkimuksiin viitaten, että lapsella ovat kielen perusteet vakiintuneet neljänteen ikävuoteen mennessä. Terveet lapset voivat suotuisissa oloissa oppia kahta tai joskus useampaa kieltä ilman muodollista koulutusta .

Suomessa on pitkään toiminut vieraskielisiä erikoiskouluja, joissa käytetään opetuskielenä asianomaista vierasta kieltä. Deutsche Schule, Helsinki on vanhin vieraskielinen koulu. Se on perustettu jo vuonna 1881 (Der deutsche Lehrer im Ausland 2/79, 14). Pitkään toimineita kouluja ovat myös Englantilainen koulu, Helsingin ranskalais-suomalainen koulu, Suomalais-venäläinen koulu sekä Kansainvälinen koulu. Vieraskielinen opetus on alkanut jo yleensä näiden koulujen yhteyteen kuuluvassa esikoulussa. Peruskoulunuudistuksen yhteydessä kielikoulut jatkoivat toimintaansa oman lainsäädännön turvin. Koulutuspoliittista tahtoa siis osoittaa, että koulujen asema säilytettiin vähäisin muutoksin huolimatta koulunuudistuksesta ja muuten yhtenäisestä koululaitoksesta. Aikaisemmin on käynyt ilmi, että puheenjohtaja Ritva Markkula ehdotti 1970-luvun puolivälissä kaksikielisten koulujen lisäämistä. Hänen mielestään piti lisätä erityisesti suomalais-ruotsalaisia kouluja.

Kieliohjelmakomitea analysoi neljän vieraskielisen koulun toimintaa. Arviona oli (1978, 183), että nämä koulut sopivat erityisesti kieliä harrastaville oppilaille. Äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisille oppilaille näiden koulujen katsottiin olevan vaativampia kuin tavallisten peruskoulujen, koska niissä on painotettu kieliohjelma ja tavoitteet ovat kuitenkin yhtä laajoja kuin peruskoulujen. Samassa yhteydessä katsottiin kuitenkin, että suomalais-ruotsalaisten koulujen perustamismahdollisuutta tulisi tutkia. Myös arvioitiin syntyvän tarvetta toisen suomalais-venäläisen koulun perustamiseen ja englanninkielisen lukion perustamiseen. Vieraskielinen opetus ei kuitenkaan noussut erityisen painavasti esille koulutuspoliittisena eikä kielipoliittisena kysymyksenä. Opetusministerinä toimissaan Jaakko Itälä otti asian eri yhteyksissä esille. Vasta Taxellin ollessa opetusministerinä mielipiteet olivat kypsyneet vaiheeseen, että hänen ehdotuksensa saivat kannatusta.

Ministeri Taxellille laaditusta asiakirja-aineistosta (12.1.1989/kouluosasto) käy ilmi tavoite selvittää vieraskielistä opetusta. Tätä tarvetta perusteltiin kansainvälisen toiminnan lisääntymisellä ja Euroopan yhtenäistymiskehityksellä. Näiden toimintojen katsottiin aiheuttavan elinkeinoelämälle ja koko yhteiskunnalle uusia kielitaitoa koskevia vaatimuksia.

Muistiossa todettiin tarvittavan selvitystä seuraaviin kysymyksiin:

- Onko syytä lisätä vieraskielisten koulujen määrää ja laajentaa olemassa olevaa koulutusta lähinnä Kansainvälistä koulua lukioasteen käsittäväksi?
- Olisivatko vieraskieliset koulut erityisiä valtion, kunnan vai yksityisen ylläpitämiä?
- Voidaanko kielitaidon tason parantamiseksi opettaa ruotsin kielellä ja vieraalla kielellä eri oppiaineita peruskoulussa ja lukiossa. Kysymykseen tulevia kieliä olisivat lähinnä ruotsi, englanti, saksa, ranska, venäjä ja espanja?

Edellä käsitellyn kielityöryhmän toiseksi tehtäväksi tulikin selvittää vieraalla kielellä opettamista. Työryhmän ehdotukset olivat seuraavat:

- Luodaan kattava vieraskielisten luokkien verkosto maahan; ne etenisivät esiasteelta, peruskouluun ja lukioon
- Vieraskielisiä ja kielipainotteisia kouluja perustettaisiin valtioneuvoston luvalla
- ryhdytään valmistamaan opetussuunnitelmaa vieraskielisen opetuksen käynnistämiseksi

seksi

- opetuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota oppiaineen keskeisten käsitteiden ymmärtämiseen
- suomen kansalaisia tulisi voida ottaa vieraskieliseen kouluun
- englannin kielinen lukio tulisi perustaa
- kaikki vieraskieliset koulut tulisi sisällyttää saman lainsäädännön piiriin
- peruskoulussa ja lukiossa voidaan antaa vieraskielistä opetusta, missä tahansa oppiaineessa opettajaresurssien mukaan.

Vieraskielisen opetuksen kehittämisen suunnittelua jatkoi opetusministeri Ole Norrback. Hän asetti 21.3.1991 kieltenopetuksen kehittämistoimikunnan. Sen puheenjohtajana toimi professori Christer Laurén. Tässäkin yhteydessä ehdotettiin sellaisten koulujen perustamista, joissa molemmat kotimaiset kielet olisivat opetuskielinä. Eri aineiden opetuksen antamiseen luontevasti kotimaisilla kielillä olisi hyvät mahdollisuudet, jos opettajien vaihtoa saataisiin aikaan suomen- ja ruotsinkielisten koulujen kesken. Samassa yhteydessä viitattiin kielikylyohjelmista saatuihin hyviin kokemuksiin ja arvioitiin vieraan kielen omaksumista suhteessa oppijan ikään.

Tällöin tuli esille, että muuta kuin äidinkieltä kieltä voitaisiin tutkimusten mukaan käyttää esimerkiksi jo päiväkoulussa välineenä eikä muodollista kieltenopetusta ole tarkoituksenmukaista aloittaa hyvin varhain. Varhainen aloittaminen johtaa ääntämisen ja muun kielen automatiikan omaksumisen kannalta parempiin tuloksiin kuin myöhemmin aloitettaessa. Kokonaisuudessaan olisi koulun kielenopetusta harkittava uudestaan kaksivaiheisesti. Ensinnä kieltä käytettäisiin päiväkodissa ja jokapäiväisessä toiminnassa ainakin osittain ja muodollinen kielenopetus alkaisi lyhyinä tuokioina alaluokilla.

7. HARJOITETUN KOULUTUSPOLITIIKAN TILANNEKATSAUS

7.1 Hallituksen selonteko

Hallituksen selonteko palvelee valtioneuvoston tarpeita saattaa jokin merkittävä kysymys eduskunnan käsiteltäväksi ilman, että eduskunta siinä yhteydessä voisi päättää hallituksen luottamuksesta (Ulla Lång 25.1.1999). Poliittisten instrumenttien joukossa selonteko eduskunnalle kuuluu informaatio-ohjantaan. Kysymyksessä on poliittisten päätösten tekijöiden keskinäinen koulutuspoliittinen ajatusten vaihto.

Mahdollisuus kuvan luomiseen siitä, miten poliittiset päätöksentekijät ovat arvioineet 1980-luvun koulutuspolitiikkaa voi pyrkiä saamaan hallituksen koulutuspoliittisesta selonteosta ja normatiivisen päätöksentekijän eli eduskunnan kannanotosta hallituksen koulutuspoliittiseen selontekoon. Hallitus antoi nyt tutkimuksen kohteena olevan koulutuspoliittinen selonteon eduskunnalle 22.5.1990. Tavoitteena on saada asiakirja-aineistosta tietoa myös kielisuunnitelmien kytkennöistä koulutuspoliittisiin ja yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin.

Koulutuspoliittisina yleistavoitteina (1990, 25), jotka käyvät selonteosta ilmi, olivat koulutuksen tason nostaminen, koulutusmahdollisuuksien tasavertaisuus kaikille väestöryhmille ja eri alueille.

Lisäksi selonteossa esiteltiin keskeiset kehittämisohjelmat (8 kpl). Niistä tämän tutkimuksen alueeseen kuuluvat kielenopetuksen kehittämisohjelma ja koulutuksen kansainvälistymisen erityisohjelma.

Kielenopetuksen osalta korostettiin kieliohjelmakomitean laatimaa periaateohjelmaa, Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten opetuksen ja tutkimuksen kehittämisohjelmaa sekä tuohon aikaan valmisteilla ollutta selvitystä Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien opetuksesta, tuntemuksesta ja tutkimuksesta sekä kehittämistarpeista.

Lisäksi todettiin vuonna 1989 valmistuneen suunnitelman koulujen kieliohjelman monipuolistamisesta sekä vieraalla kielellä opettamisesta. Pyrkimyksenä oli eri oppiaineiden vieraskielisen opetuksen lisääminen sekä peruskoulun kielivalintojen monipuolistaminen.

Kansainvälistymiskehityksen katsottiin tuolloin edellyttävän koulutukselta korkean laatutason ylläpitoa. Kansalaisten tulisi saada koulutuksessa kansainvälistymisen edellyttämät valmiudet. Kansainvälistä vaihtoa tulisi lisätä ja opetusteknologiaa tehostaa.

Ulkosuhteita koskevassa osuudessa korostettiin koulutuksessa yhteyksiä sekä Pohjoismaiden, EFTA -maiden ja Euroopan yhteisöön kuuluvien maiden että myös Itä-Euroopan maiden kesken. Euroopan jälkeen nostettiin esiin Euroopan ulkopuoliset maat: Yhdysvallat, Japani ja kehitysmaat. Koululaitoksella katsottiin olevan erityinen vastuu kielitaidon parantamisessa ja monipuolistamisessa, yhteistyö- ja kommunikaatiovalmiuksien kehittämisessä sekä kansainvälisyyskasvatuksessa (1990, 65).

Selonteossa analysoitiin myös koulutuksen hallintoa ja sen kehittämistä. Toimenpiteinä mainittiin seuraavat:

- opetushallinnon tehtäviä ja toimivaltaa hajautetaan
- keskushallintoa integroidaan
- yksiköiden mahdollisuuksia vastata toiminnan sisällön ja laadun kehittämisestä vahvistetaan
- hallintoa rationalisoidaan

Kehittämistarpeina hallitus näki, että mm. vieraiden kielten opetus vaatii edelleen huomiota.

Hallituksen selonteossa kieliohjelmapolitiikka kytkeytyy osaksi koulutuspoliittista viitekehystä. Kieliohjelmapolitiikka näytti olleen tiiviisti kytköksissä koulutuspoliittisiin tavoitteisiin ja olevan osa koulutuspolitiikkaa.

7.2 Eduskunnan linjaukset

Eduskunta käsitteli 23.5. ja 24.5.1990 koulutuspoliittisesta selontekoa vilkkaasti (vp 1990 2, 1823-1962). Selonteko lähetettiin sen jälkeen sivistysvaliokunnan käsittelyyn.

Sivistysvaliokunta (SiVM n:o 11, 1-23) teki sittemmin kieltenopetuksen osalta seuraavat linjaukset:

- tulisi selvittää, voitaisiinko kieltenopetus käynnistää aikaisemmin ja tehdä opetus houkuttelevammaksi
- monipuolinen kieliohjelma tulisi turvata peruskoulussa.
- tarvitaan erikoiskouluja, jotka keskittyvät kielenopetukseen eri puolelle maata ja on järjestettävä vieraskielistä opetusta.
- tarvitaan parempi tasapaino suomen, ruotsin ja englannin sekä muiden kielten välillä
- kieliohjelmaan tarvitaan joustonvaraa
- ylioppilastutkintoon tarvitaan valinnaisuutta kieltenkin osalta
- valiokunta edellyttää kielivalintojen monipuolistamista
- toisen kotimaisen kielen osaamisen tasosta tulee huolehtia
- niiden oppilaiden valinnanmahdollisuuksista on huolehdittava, joille kahden vieraan kielen oppiminen peruskoulussa on liian vaativaa
- valiokunta edellyttää kielenopetusta muutettavaksi siten, että yläasteella olisi yksi pakollinen kieli, joka on valinnainen (vastalause)
- toisen kotimaisen kielen osaaminen on turvattava joko ensimmäisenä, toisena tai esim. kolmantena vieraana kielenä (vastalause)
- kielenopetuksen monipuolistaminen edellyttää säännöksiin turvattuja riittäviä voimavaroja
- yläasteella on kiire aloittaa kokeiluja eri puolilla maata em. valinnan mahdollisuuksien toteuttamiseksi.
- kansainvälisyyskasvatus tulee ottaa opetussisältöihin läpäisyperiaatteella.

Mietinnöstä annettiin vastalauseita, jotka koskivat yläasteen kielenopetusta. Sivistysvaliokunnassa kansanedustajat Donner, von Bell, Backman, Tykkyläinen, Hacklin eikä Gustafsson yhtyneet yläasteen kieliohjelmaa koskevaan kannanottoon. He esittivät sen

joko poistettavaksi tai muutettavaksi seuraavaksi: "Valiokunta edellyttää ottaen huomioon maan kaksikielisuuden, että molempien kotimaisten pääkielten osaaminen on turvattava". Enemmistön tavoitteena oli ollut toisen kotimaisen kielen valinnaisuuden mahdollistaminen.

Oman vastalauseen muotoilivat myös kansanedustajat Astala ja Jokinen. He vastustivat mm. toisen kotimaisen kielen valinnaisuutta.

Haavisto muotoili oman "pakkoruotsia" koskevan kannanottonsa. Sen perussisältö oli kieliohjelman muuttaminen siten, että toinen kotimainen kieli olisi pakollinen ainoastaan kaksikielisissä kunnissa.

Käsitykseni mukaan jo sivistysvaliokunnan käsittely osoitti toisen kotimaisen kielen kohdalla, että vaikeuksia on jatkossa tuleva enemmistön kannan läpi saamisessa yleisistunnossa. Eri mieltä olleiden kansanedustajien määrä oli suuri (10 edustajaa). Eduskunnan yleisistunnon laaja lähetekeskustelu ei ollut aikanaan indikoinut toisen kotimaisen kielen tulevan jatkossa esiin. Sivistysvaliokunnassa aktiivisimmin "pakkoruotsia" vastustivat kansanedustajat Aittoniemi ja Uosukainen.

Sivistysvaliokunta linjasi kielenopetuksen tavoitteita selkeästi kieliohjelmaa korostavaan suuntaan ja asettui hallituksen kehittämistoimenpiteitä tukevalle kannalle. Poikkeuksen muodosti kuitenkin sivistysvaliokunnan asettuminen toisen kotimaisen kielen valinnaisuuden kannalle. Hallituksen linjauksia tukevana nousivat esiin: erityisesti monipuolistamisen vaatimus, vieraskielisten erikoiskoulujen perustaminen ja vieraskielinen opetus sekä kielenopetuksen varhentaminen. Varhentamisella tarkoitettiin tässä yhteydessä sitä, että kielenopetus tuli voida aloittaa aikaisemmin kuin peruskoulun 3. luokalla.

Uusina avauksina tulivat toisen kotimaisen kielen asemaan puuttuminen sekä ylioppilastutkinnon kielikokeiden valinnaisuuden tukeminen.

Eduskunnan yleisistunto käsitteli sivistysvaliokunnan mietintöä 28.11.1990 (vp 1990 5, 4575 - 4892). Esitellessään sivistysvaliokunnan kannanottoa eduskunnan yleisistunnolle valiokunnan puheenjohtaja kansanedustaja Pystynen pahoitteli, että toisesta kotimaisesta

kielestä oli noussut julkisuudessa sellainen keskustelunaihe, joka oli jättänyt varjoon lähes koko muun mietinnön. Pystysen kannan voi ymmärtää, koska hän oli arvostellut opetusministeriötä nuorisokouluvisioiden takia (Finlandia talon seminaari helmikuussa 1989). Hän oli edellyttänyt opetusministeriä antamaan selonteon eduskunnalle nimenomaan näiden visioiden takia.

Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän ryhmäpuheenvuorossa pidettiin sivistysvaliokunnan kannanottoa toiseen kotimaiseen kieleen lähinnä työtaturmana ja katsottiin, että toinen kotimainen kieli oli tärkeä säilyttää kaksikielisyyden, Pohjolaan kuulumisen ja pohjoismaisen yhteistyön takia yhdentyvässä Euroopassakin.

Sen sijaan kansanedustaja Riitta Uosukainen puolusti keskustelussa sivistysvaliokunnan esitystä toisen kotimaisen kielen valinnaisuudesta. Hänen kannallaan oli myös kansanedustaja Tellervo Renko, joka tuki esitystä toisen kotimaisen kielen valinnaisuudesta. Kansanedustaja Heli Astala katsoi, että esitys kielenopetuksesta kaventaisi kielitaitoa ja jättäisi lapset yhden kielen taidon varaan, vaikka Euroopan unionin Lingua-ohjelmassakin pyritään kahden kielen opettamiseen sellaisissakin maissa, joiden oma kieli on suuri kieli. Samoin kansanedustaja Jörn Donner puheenvuorossaan oli toisen kotimaisen kielen kannalla. Eduskunta keskusteli hallituksen selonteosta yleisistunnossa neljän istuntokerran ajan. Keskustelu oli siis laaja. Neljännessä käsittelyssä suoritettiin äänestys, jolloin toinen kotimainen kieli säilyi pakollisena äänin 144/43. Peruskoulun kieliohjelma jäi näin edelleen voimaan.

8. PALUU RUOTSIN KIELEN ASEMAAN JA MUUHUN KIELIOHJELMAAN

Toisen kotimaisen kielen asema nosti eduskunnassa keskustelua, kun käsiteltiin koulutuspoliittista selontekoa. Aution mukaan (1997, 88) eduskuntakeskustelut ns. pakkoruotsista muistuttivat pienen kielitaistelun piirteitä peruskoulu-uudistuksen tapaan. Ruotsin kielen valinnaisuutta koskevaa kamppailua johti kansanedustaja Riitta Uosukainen, joka ei kuitenkaan saanut eduskunnan enemmistöä asian taakse.

Edustaja Uosukaisen siirryttyä vuonna 1991 Holkerin hallituksen opetusministeriksi, asia nousi uudelleen esille peruskoulun ja lukion tuntijaon valmistelussa. Opetusministeriö asetti 2.8.1991 työryhmän valmistelemaan valtioneuvostolle uudet peruskoulun ja lukion tuntijaot. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala. Työryhmän ehdotukset tuntijaon osalta valmistuivat 9.3.1992 (1992:9). Ehdotukseen sisältyy neljä (4) kokonaisuutta:

- valinnaisuuden lisääminen
- kieliohjelman uudistus
- matemaattis-luonnontieteellisen opetuksen vahvistaminen
- katsomusaineiden opetuksen uudistaminen.

Työryhmä ehdotti, että peruskoulussa olisi kaksi pakollista kieltä, joista toinen olisi englanti ja toinen kieli olisi oppilaan valittavissa koulun tarjoamien vaihtoehtojen mukaisesti. Käytännössä ehdotus merkitsi sitä, että toisena kotimaisena kielenä opetettava ruotsin kieli siirtyisi peruskoulussa vaihtoehtoiseksi kieleksi koulun tarjoaman kieliohjelman puitteissa. Ylläpitäjille olisi kuitenkin säädettävä velvollisuus tarjota oppilaille toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuus yläasteella. Sen sijaan lukiossa tulisi jokaisen oppilaan opinto-ohjelmaan kuulua toinen kotimainen kieli pakollisena kielenä. Tämä merkitsisi käytännössä ruotsin opetuksen aloittamista lukiossa, ellei oppilas olisi valinnut ruotsia jo peruskoulussa. Ruotsinkielisten koulujen kieliohjelman katsottiin voivan poiketa suomenkielisten koulujen ohjelmasta. Työryhmä katsoi, että nykyistä käytäntöä voitaisiin jatkaa ja aloittaa ruotsinkielisten koulujen opetus suomen kielellä ja englannin opetus alkaisi myöhemmin. Toisaalla todettiin, että kielivalikoimasta päättäminen olisi koulun ylläpitäjän vallassa.

Tämä olisi merkinnyt kieliohjelmaa koskevan päätösvallan siirtymistä kunnille lukuun ottamatta englannin kieltä, joka olisi kaikille pakollinen pitkä (A-kieli) kieli. Ehdotuksen toteutuminen olisi myös merkinnyt muutosta koulutuspoliittiseen ajatteluun. Suomenkielisten ja ruotsinkielisten oppilaitosten kieliohjelmat olisivat poikenneet toisistaan. Tähän oli aikaisemmin suhtauduttu torjuen.

Työryhmä perusteli ehdotusta, että sillä pyritään selkeyttämään, yksinkertaistamaan ja monipuolistamaan kieliohjelmaa. Lisäksi mainittiin, että kansainvälistyminen edellyttää suomalaisilta muidenkin maailmankielten kuin englannin opetuksen tehostamista (1992, 38). Ilmeisesti tätä tavoitetta työryhmä pyrki edistämään siten, että peruskoulun kieliohjelmaan tulisi lisää vaihtoehtoisuutta. Vaihtoehtoisuus olisi merkinnyt ruotsin kielen siirtämistä muiden kielten rinnalle vaihtoehtoiseksi valinnaksi. Tämän kielen pakollisuus oli siis työryhmän ehdotuksen mukaan tarkoituksena poistaa. Muutoksen katsottiin myös saavan aikaan resurssien säästöä tai estävän koulutuksen kustannusten kasvua. Lukiossa toisen kotimaisen kielen opetus olisi kuitenkin työryhmän mukaan "välttämätöntä" (1992, 33).

Työryhmän jäsenellä ylijohtaja Samuel Lindgrénillä (1992, 41) oli työryhmän enemmistön kannasta poikkeava käsitys. Se koski toisen kotimaisen kielen eli ruotsin poistamista peruskoulun pakollisen kielen asemasta. Hän katsoi, että ehdotuksessa poikettiin yhtenäisen pohjakoulutuksen periaatteesta ruotsinkielisten ja suomenkielisten välillä. Hänen käsityksensä mukaan ehdotuksen toteuttaminen lisäisi eritasoisten opetusryhmien tarvetta peruskoulussa ja lukiossa. Ammatillisen koulutuksen saaneiden ruotsinkielen taitojen tarve oli lisäksi jätetty ottamatta huomioon ruotsin kielen ratkaisuehdotuksessa.

Työryhmän ehdotusta ei toteutettu, vaan ruotsin kieli säilyi peruskoulussa pakollisena kielenä. Tuntijakoa koskevan ehdotuksen tultua hallituksen käsittelyyn, asiasta nousi vilkas keskustelu. Keskustelu keskittyi ruotsin kielen opetukseen. Lopuksi opetusministeri Uosukainen joutui luopumaan kannastaan siirtää toisena kotimaisena kielenä opetettava ruotsin kieli vaihtoehtoiseksi kieleksi. Tämän aiheutti se, että pääministeri Aho julkisesti ilmoitti puoltavansa ruotsin kielen opetuksen säilyttämistä pakollisena (Autio 1997,89). Pääministeri antoi ilmoituksensa Ruotsin vierailun yhteydessä.

Työryhmän esitys oli kieliohjelman osalta keskittynyt lähinnä ainoastaan ruotsin kieleen. Muut kieliohjelman linjaukset oli jätetty tekemättä. Vaikka ruotsin kieltä koskeva muutos olisi hyväksytty, esitys olisi tarvinnut kieliohjelmaliittisiä linjauksia ja lisähiomista. Itse asiassa olisi jatkovalmistelu ollut tarpeen sekä lainsäädännön että muiden linjausten osalta. Suunnittelussa oli jätetty huomiotta lukion kieliohjelman kokonaisuus. Olisiko lukioon palautettu kolme pakollista oppilaalle vierasta kieltä. Toinen kotimainen kieli olisi ollut yksi näistä, jos sen opetus olisi alkanut lukiossa. Kannanottoa vaille oli jäänyt myös peruskoulun toisen vieraan kielen jatkuminen lukiossa. Olisiko se ollut pakollinen kieli vai valinnainen?

Kun ministeri Uosukainen siirtyi 1994 opetusministerin tehtävästä eduskunnan puhemieheksi, opetusministeriksi nousi Olli-Pekka Heinonen. Hän joutui välittömästi ilmoittamaan kantansa ruotsin kielen asemaan. Heinonen viittasi eduskunnan ja hallituksen keskustelleen asiasta ja saaneen keskustelun päätökseen. Heinonen katsoi, että asia oli katsottava hänen ministerikautensa osalta loppuun käsitellyksi. Hän ilmoitti näillä sanoiltaan ruotsin kielen opetuksen säilyvän pakollisena hänen hallituskautensa ajan. Kun Heinosen toinen hallituskausi oli meneillään ensimmäistä vuotta, valtioneuvosto päätti hyväksyessään koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelman, että voimassa olevia peruskoulun ja lukion tuntijakoja noudatetaan koko suunnittelukauden ajan (VN 1995, 8 - 9). Suunnittelukausi päättyy vuonna 2000. Sekä peruskoulun että lukion tuntijaoissa ruotsin kieli on pakollisena aineena. Keväällä 1999 hallituskauden aloittava uusi hallitus saanee seuraavan kerran asian pöydälleen. Se tulee esille ainakin kansankäräjien kielimanifestin sekä uusien peruskoulun ja lukion tuntijakojen valmistelun yhteydessä.

Opetusministeriö on käsitellyt viime vuosina useita toisen kotimaisen kielen asemaa koskevia eduskuntakyselyjä. Ne ovat liittyneet tavalla tai toisella ruotsin kielen asemaan peruskoulussa, lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai korkeakouluissa. Kysymyksiä ovat esittäneet kansanedustaja Elo (vuonna 1997 kaksi kertaa), Aittoniemi (vuonna 1998), Holopainen (1998) sekä Rinne (1998). Opetusministeriön vastaus on ollut peruslinjaukseltaan seuraava: "Hallituksella/ministeriöllä ei ole suunnitelmia ruotsin kielen aseman muuttamiseksi peruskoulussa" tai "Hallitus/ministeriö etenee tehtyjen linjausten

mukaisesti eikä pidä tarkoituksenmukaisena poiketa niistä toisena kotimaisena kielenä opetettavan ruotsin kielenkään osalta".

9. KIELIOHJELMAPOLITIikka OSANA YHTEISKUNTA- JA KOULUTUSPOLITIikkaA

Kieliohjelmakomitea oli ensimmäinen, joka pyrki valmistelutyössään kytkemään kieliohjelmapolitiittisen periaateohjelman tavoitteet yhteiskunta- ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Kieliohjelmakomitea toimi vuosina 1976 - 1978. Yhteiskunta- ja koulutuspoliittiset tavoitteet oli valmisteltu Vuoden 1971 koulutuskomiteassa. Samanaikaisesti kieliohjelmakomitean kanssa toimi useita koulutuspoliittista valmistelutyötä tekeviä toimikuntia. Myös koululainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu lähti näinä vuosina liikkeelle.

Koska poliittisella päätöksentekijällä oli samanaikaisesti useita opetushallintoon liittyviä koulutuspolitiikan ratkaisuja valmisteltavana, ajankohta oli otollinen kieliohjelmaa koskevien esitysten kytkemiseksi koulutuspoliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Virkamies- ja asiantuntijavalmistelun jälkeen seuraa yleensä vaihe, jona aikana koulutuspolitiikassa pyritään saattamaan poliittista päätöksentekoa vailla olevat esitykset päätökseen. Reunanen (1996, 323) kutsuu tätä vaihetta praktisen järjen sovellukseksi hallinnolliseen tahdonmuodostukseen. Tapahtuma on siirtyminen tiedon tasolta tahtotasolle. Tässä prosessissa tarvitaan sekä taloudellisten että poliittisten mahdollisuuksien ottamista huomioon ja erilaisten näkemysten yhteensovittamista. Vasta tämän jälkeen voidaan edetä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin tai esimerkiksi alempitaisiin määräyksiin. Omat kokemukseni ovat osoittaneet, että päätöksen teon valmisteluvaiheen jälkeen ehdotukset saavat poliittisessa päätöksenteossa usein ainakin osittain toisenlaisen toteuttamismuodon, kuin mihin valmistelussa pyrittiin; toisinaan ehdotukset jäävät ainakin toistaiseksi toteuttamatta.

Tämä näkökulma tarjoaa mielenkiintoisen lähtökohdan kieliohjelmakomitean ehdotusten tarkastelulle.

9.1 Koulutusta koskeva lainsäädäntö ja sen valmistelu

Kun toisaalta kieliohjelmapolitiittisesta suunnittelu- ja valmisteluvaiheesta sekä koulutuspoliittisten päätösten valmistelusta ja sovittelusta siirrytään lakien ja asetusten säätämi-

seen siirrytään kontekstivaiheesta panostusvaiheeseen. Panostusvaiheessa on valtion keskushallinnossa yleensä kysymys poliittisesta päätöksenteosta.

Eduskunta, joka on yhteiskunta- ja sen osana koulutuspolitiikan ylin päätöksentekijä, säättää myös koulutusta koskevat lait. Asetuksen säätämisessä päätöksen legitimoijana on maan istuva hallitus eli valtioneuvosto. Valtioneuvoston päätöksenteko kohdistuu menettelyihin ja periaatteisiin, joiden avulla eduskunnan tahto saadaan toteutumaan. Panostusinstrumentteina ovat lait ja asetukset eli authority- alueen ohjantavälineet.

Kieltenopetuksen kannalta merkittävimpiä uudistusten valmistelueliminä hallitus piti peruskoulun opetuksen eriyttämistoimikuntaa, keskiasteen koulutuksen johtoryhmää, kieliohjelmakomiteaa sekä lisäksi lainsäädännön kokonaisuuden kannalta merkittäviä valmisteluryhmiä nimittäin koululakityöryhmää ja koululainsäädännön valmisteluryhmää (HE 89/1982).

Tässä tutkimuksessa on käsitelty edellä opetushallinnon valmisteluelimistä erityisesti lukion opetussuunnitelmatoimikuntaa ja kieliohjelmakomiteaa, koska ne suunnittelivat suoranaisesti peruskoulun ja lukion eri kielten asemaan liittyviä kieliohjelmapolittisia suunnittelukysymyksiä. Peruskoulun eriyttämistoimikunnan tehtävä liittyi sekä kielenopetukseen että matematiikan opetukseen ja näiden oppiaineiden pedagogiseen kehittämiseen tuntikehysjärjestelmään siirtymisen jälkeen. Tässä toimikunnassa käsiteltiin ennen kaikkea yläasteen opetuksen eriyttämisen tavoitteita, saatuja kokemuksia sekä kokeilu- ja tutkimustuloksia ja tehtiin opetussuunnitelmia koskevia muutosehdotuksia. Koska eriyttämisessä ei ole kysymys eri kielten statuksesta, tätä kysymystä ei käsitellä tarkemmin tässä tutkimuksessani.

Uuden lainsäädännön valmisteluprosessi käynnistyi koululakityöryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Voitto Kallio. Valmistelu aloitettiin suunnitteleamalla peruskoulua ja kunnallisia sekä yksityisiä lukioita koskeva lainsäädäntö ja laadittiin lakien perusteluosa. Asiaa varten asetettiin 21.5.1976 työryhmä ajankohtana, jolloin kouluuudistuksen toimeenpano oli etenemässä maan eteläisimpiin osiin. Työryhmä teki työnsä aikana päätöksen siitä, että se pidättäytyy laajoilta koulutuspoliittisilta kannanotoilta. Näinä se piti koulujärjestelmän rakenteeseen, koulutuspituuteen, koulunkäynnin aloitta-

misikään ja opetussuunnitelmiin liittyviä kannanottoja. Työryhmä kiinnitti huomion myös siihen, ettei se selvittänyt koulutuspoliittisten kannanottojen lisäksi peruskoulun ja lukion kieliohjelman monipuolistamisen edellyttämää säännöstön muutostarvetta eikä lukion pakollista kieliohjelmää eikä niiden toteuttamismahdollisuuksia. Opetussuunnitelmaan kuuluvista kysymyksistä jäi selvittämättä myös uskonnon ja etiikan opetus. Lakityöryhmän mietinnöstä käytiin lausuntokierros, jonka tuloksena saatiin kaikkiaan 73 lausuntoa ja lisäksi muita kannanottoja.

Koululakityöryhmän valmistumisen jälkeen lainsäädännön uudistustyö jatkui 18.9.1979 asetetussa koululainsäädännön valmisteluryhmässä. Sen puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Jaakko Numminen. Työryhmän tehtävään kuului yhtenä asiana tehdä ehdotus peruskoulun ja lukion kieliohjelmaksi. Työryhmän avuksi opetusministeriö asetti asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli käsitellä ja selvittää koululakityöryhmässä avoimeksi jääneitä kysymyksiä. Asiantuntijatyöryhmä ei laatinut muistiota.

Tässä työryhmässä sai ehdotusmuodon kieliohjelmakomitean hahmotelma kunnan kieliohjelmasta. Työryhmä ehdotti kirjoitettavaksi säännöksen kunnan kieliohjelman laatimisesta. Kunnan kieliohjelman tulisi perustua valtakunnalliseen kielenopetuksen yleissuunnitelmaan. Välihallintoportaana toimisi lääninhallitus. Lääninhallituksilla olisi oma läänin kieliohjelmansa, joka olisi kielenopetuksen yleissuunnitelmasta läänikohtaistettu. Kyseisen järjestelmän toimivuutta ehdotettiin seurattavaksi jatkuvasti.

Tässä valmisteluvaiheessa peruskoulun oppiaineita koskevaan säännökseen oli suunniteltu sisällytettäväksi yhteisinä oppiaineina opetettavat vieraat kielet. Ne olisivat samat kuin peruskoulussa siihenkin asti eli englanti, saksa, ranska ja venäjä. Vieraiden kielten lisäksi olisi toinen kotimainen kieli edelleen pakollinen oppiaine. Lisäksi pykäläluonnos sisältäisi valtuutuksen säätää asetus, joka velvoittaisi kunnan ottamaan toisen kotimaisen kielen ja vieraita kieliä opetussuunnitelmaansa ja tarjoamaan niitä oppilaille. Saman säännöksen perusteluissa viitattiin kunnan suuruuteen perustuviin eri kielten tarjonnan määriin.

Kieliohjelmiaan liittyi myös peruskoulun vapaaehtoisen aineen opetus. Ala-asteen vapaaehtoisesta aineesta ehdotettiin säädettäväksi erikseen ruotsinkielistä ja suomenkielistä

koulutusta varten. Sen mukaan ruotsinkielisen peruskoulun ala-asteen ja saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevan ala-asteen opetussuunnitelmaan voisi kuulua yksi vapaaehtoinen aine.

Muiden suomenkielisten ala-asteiden opetussuunnitelmaan voisi sisältyä ainoastaan erityisestä syystä yksi vapaaehtoinen aine. Vapaaehtoisen aineen opettamiseen tarvittaisiin lääninhallituksen lupa. Perusteluna oli se, että suomenkielisessä peruskoulussa on tarpeen opettaa vapaaehtoista ainetta nimenomaan silloin, kun yksikielisellä ruotsinkielisellä alueella on kunnassa vähintään 13 suomenkielistä oppilasta. Kunta olisi velvollinen järjestämään näille oppilaille suomenkielistä opetusta. Vapaaehtoinen aine voisi olla tarjottavana myös silloin, jos kunta ilman velvoitetta oli järjestänyt kielelliselle vähemmistölle suomenkielistä ala-asteen opetusta. Työryhmä arvioi, että muussa tapauksessa nämä oppilaat saattaisivat joutua yläasteen kouluun, jossa kolmannella luokalla aloitettu kieli oli toinen kuin heidän kotikunnassaan aloitettu kieli. Vapaaehtoisena kielenä aloitettu toinen kotimainen kieli tai vieras kieli takaisi heille maan muissa osissa asuvien suomenkielisten kanssa tasavertaiset asemat. Tässä lähtökohtana oli suomenkielisten keskinäinen tasavertaisuus. Sen sijaan ei tavoitteena ollut suomenkielisten ja ruotsinkielisten keskinäinen tasavertaisuus.

Tähän kohtaan jättikin työryhmän jäsen Thomas Rehula eriävän kannanoton. Hänen mukaansa kielenopetus olisi toteutettava siten, että ala-asteella oppilaalle pakollinen kieli olisi kaksikielisissä kunnissa toinen kotimainen kieli, suomenkielisissä kunnissa vieras kieli ja ruotsinkielisissä kunnissa toinen kotimainen kieli. Lisäksi Rehulan mukaan tulisi suomenkielisellä ala-asteella aina voitava opettaa vapaaehtoista ainetta.

Lukion opetussuunnitelman oppiaineluettelossa mainitaan säännösehdotuksessa toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet luettelemalla vieraat kielet nimeltä. Ilmeisesti oli tarkoituksenmukaista sivuuttaa asia hiljaisesti. Säännöksessä ei ennakoitu lukion kohdalla, olisiko toinen vieras kieli tarkoituksena säilyttää pakollisena. Ilmeisesti asian käsittelemättä jättäminen oli merkinä pakollisuuden säilymisestä ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Asia sivuutettiin kuitenkin toisaalta yllättävän kevyesti, kun ottaa huomioon sen, että toimeksianto sisälsi lukion kieliohjelman selvittämisvelvoitteen.

Vieraskielinen opetus tuli esille sekä peruskoulun että lukion säännösluonnoksissa. Luonnokset kuuluivat seuraavasti:

"Toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen opetuksessa saadaan käyttää tätä kieltä opetuskielenä. Muiden aineiden opetuksessa saadaan tilapäisesti käyttää opetuskielenä muuta kieltä kuin peruskoulun opetuskieltä kouluhallituksen ohjeiden mukaan". Säännöstä perusteltiin peruskoulun puolella sillä, että säännös oli uusi ja vieraskielinen opetus muiden aineiden kuin kielten opetuksessa oli tarkoituksenmukaista jättää kouluhallituksen ohjeiden varaan.

Lukion puolella todettiin, että aikaisemmin oli asetuksella määrätty oppiaineittain ja tuntimäärittäin, milloin muuta kuin koulun opetuskieltä saatiin käyttää opetuskielenä. Tämän menettelyn perusteluna oli siis lainsäädännön keventäminen siten, että asia annettiin kouluhallituksen ohjeiden varaiseksi. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, ettei kouluhallitus eikä sen seuraajana opetushallitus vuoden 1998 loppuun mennessä antanut kyseisen lainsäädännön voimassa oloaikana mitään ohjetta.

Aikaisempi vieraskielistä opetusta koskeva säännös vuodelta 1970 (A 26.6.1970/444) oli rajoittava. Siinä todettiin, että toisen kotimaisen kielen ja asianomaisen vieraan kielen opetuksen lisäksi saatiin oppikoulun muilla kuin peruskoulua korvaavilla luokilla harjoitusaineiden opetuksessa käyttää muuta kieltä kuin koulun opetuskieltä kullakin luokalla enintään puolet luokan tähän opetukseen käytetystä viikkotuntimäärästä. Peruskouluaste oli siis aikanaan jätetty kokonaan vieraskielisen opetuksen ulkopuolelle. Oppikoulussa se oli tuolloin mahdollista vain osittain harjoitusaineissa lukioasteella.

Pidän outona säännösehdotusta, jonka mukaan vieraan kielen opetuksessa saadaan käyttää opetuskielenä vierasta kieltä. Pidän luonnollisena, että vieraan kielen opetuksessa saadaan opettaa vieraalla kielellä.

9.1.1 Eduskunta päätöksentekijänä

Hallitus oli esitystä (HE 30/1982 vp) valmistellessaan pyrkinyt tekemään kieliohjelmaliittisten ja koulutuspoliittisten uudistusten kytkentäprosessin sekä peruskoulun että lukion lainsäädännössä. Hallitus määritteli nimittäin yleisellä tasolla tavoitteet eli kasvatuspäämäärät, joihin opetuksella tulee pyrkiä. Myös lueteltiin valmiuksia, joita peruskoulun ja lukion suorittaneella tuli olla.

Niiden mukaan oppilaan tulisi kasvaa yhteistyökykyiseksi ja rauhantahtoiseksi. Näihin tavoitteisiin pyrkiminen tapahtuisi kehittämällä suvaitsevuuteen ja sellaisiin ajattelutapoihin ja valmiuksiin, jotka ovat tarpeellisia yksilöiden, ryhmien ja kansojen väliselle yhteistoiminnalle. Koulun tulisi myös edistää oppilaissa kansainväliseen yhteistyöhön, yhteisymmärrykseen ja rauhaan tähtäävien arvojen kehittymistä. Hallitus arvioi yhteiskunnallisesti merkittäviä uudistuksia olevan kaikkiaan kuusi. Näistä kuudesta katson seuraavan kahden liittyvän kieltenopetukseen:

- peruskoulun erilaajuisista oppimääristä eli tasokursseista luopuminen
- yleissivistävien oppilaitosten kieltenopetuksen järjestelyt

Koska jälkimmäisessä uudistuksessa on kysymys eri kielten asemasta yleissivistävässä koulussa eli tämän tutkimuksen kannalta keskeisestä asiasta, käsittelen sitä jatkossa tarkemmin.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa kesti kaikkiaan yli vuoden. Käsittelyn aikana sivistysvaliokunta kävi laajan asiantuntijakerroksen, joka koostui yhteensä 116 henkilöstä opetusministeristä opetusministeriön, kouluhallituksen ja lääninhallituksen sekä kuntien virkamiehiin sekä eri opettajajärjestöjen, -yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen edustajiin. Sivistysvaliokunta pyysi 29.10.1982 lausunnon myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausunto valmistui sivistysvaliokunnalle 20.1.1983. Lausunto koski useita kokonaisuuksia, joista oppiaineiden kannalta keskeisimmät olivat uskonnon opetuksen järjestäminen, uskontotiedon ja etiikan opetus sekä kieltenopetuksen järjestäminen.

Kieltenopetuksessa sivistysvaliokuntaa askarrutti, oliko hallitusmuodon yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa, että kouluviranomaiset määräsivät pakolliseksi kieleksi peruskoulupiirin oppilaille jonkun sellaisen kielen, jota hänen holhoojansa eivät haluaisi valita.

Perustuslakivaliokunta ymmärsi peruskoululain asianomaisen kohdan tulkittavaksi ja uskoi sitä sovellettavaksi siten, että aiottu kieliohjelma voisi toisinaan johtaa siihen, ettei kaikille lapsille voida tarjota yhtä laajaa tai samanlaista vieraiden kielten opiskelumahdollisuutta. Periaatteessa olisi silloin sellainen oppilas, joka jossakin osassa maata voi valita haluamansa vieraan kielen eräällä tavalla paremmassa asemassa kuin oppilas, jolla ei ole tähän mahdollisuutta. Perustuslakivaliokunnan kannaksi muodostui, että "tämä on eriarvoisuutta, jota voidaan perustella pakottavalla yleisellä edulla, koska opetustoiminta ei käytettävissä olevat voimavarat huomioon ottaen voida toisin järjestää." Perustuslakivaliokunta arvioi samalla, ettei tarkoituksena olisi kansalaisten asettaminen tietoisesti eriarvoiseen asemaan. Kieltenopetuksen järjestelyihin ei myöskään katsottu perustuslakivaliokunnassa olevan mielivaltaisia, vaan ne olivat koulutoimenjärjestelyjen kannalta asialliset ja turvaavat oppilaalle jatko-opintojen kannalta yhdenvertaisen aseman. Tässä perustuslakivaliokunta korosti arvostavansa samalla yhtäläisen jatko-opintomahdollisuuden järjestämistä sekä tosiasiallisesti että muodollisesti. Jatko-opintoihin ei saanut vaikuttaa, mitä kieltä oppilas oli opiskellut. Jos oppilas voisi jatko-opinnoissa vapautua sen vieraan kielen opiskelusta, jota hänellä ei ollut mahdollisuutta opiskella peruskoulussa, asiasta ei olisi huomauttamista. Jälkimmäinen kannanotto on kielenopetuksen jatkuvuuden näkökulmasta katsoen jossain määrin arveluttava.

Sivistysvaliokunnan käsittelyn seurauksena keskeiset kielenopetusta koskevat säännökset kirjoitettiin eduskunnassa hallituksen esitykseen verrattuna uuteen asuun ja sivistysvaliokunta perusteli asiaa laajasti. Jo koululainsäädännön yleiskeskustelussa opetusministeri Kalevi Kivistö oli viitannut eduskunnassa mahdollisesti esiintyvään muutostarpeeseen, koska "eduskunnassa on toisenlaiset poliittiset voimasuhteet kuin hallituksessa ja näin ollen voi esiintyä erilaisia tavoitteita koulutuksen ja kasvatuksen suhteen". Hän vakuutti kuitenkin myös samalla, että hallituksen valmistelujen perinpohjaisuus oli merkinnyt myös

erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittistenkin näkemysten huomioon ottamista eri vaiheissa. Näyttää, että ministeri Kivistö ennakoiki muutospaineita.

Sivistysvaliokunta (SiVM 1982 n:o 18) korosti mietinnössään kieltenopetuksessa seuraavia tavoitteenomaisia näkökohtia:

- kansalaisten hyvän kielitaidon merkitystä kansainvälisen yhteistyön lisääntyneenä
- oppilaan opinto-ohjelmaan on edelleen sisällytettävä vieras kieli ja toinen kotimainen kieli
- vieraiden kielten opetusta on peruskoulussa monipuolistettava ja siitä syystä säännöksiä on muutettava
- suuremmissa kunnissa tulee opetussuunnitelmaan sisällyttää useampia kieliä
- koulupiirejä koskevaa säännöstä perustellaan myös kieltenopetuksen järjestelyillä
- asetuksessa tulee tarkentaa monipuolistamisen perusteita
- tasa-arvon turvaamiseksi haja-asutusalueella, pienimmissä kunnissa ja vähemmistön kouluissa sallitaan pienempiä opetusryhmiä aloitettaessa vähemmän opiskeltujen kielten opetusta
- oppilaiden huoltajia tulisi innostaa ja rohkaista lapsiaan valitsemaan ensimmäiseksi kieleksi muitakin kieliä kuin englantia
- kouluviranomaisten tulisi pyrkiä toimenpiteillään, laatiessaan ja hyväksyessään valtakunnallista kieltenopetuksen yleissuunnitelmaa, läänin kieliohjelmia ja niihin perustuvia kunnan kieliohjelmia, ohjaamaan kieltenopetusta monipuolisemmaksi
- valiokunta arvioi, että vieraan kielen opetus voitaisiin siirtää 4 tai jopa 5 luokalle; asiaa pitäisi selvittää äidinkielenkin taitojen kannalta ja kieltenopetusta myöhemmin mahdollisesti siirrettäessä oli kuitenkin tuntimäärä pidettävä ennallaan
- tulisi pyrkiä turvaamaan monipuolisen kieliohjelman jatkuminen lukiossa ja keskiasteen koulutuksessa.

Huomattava on, ettei kieltenopetus ollut ainoa oppiainesisältö, jossa sivistysvaliokunta muutti hallituksen esitystä. Samassa yhteydessä sivistysvaliokunta sivusi ja täsmensi kannanotoissaan hallituksen esitystä historian ja yhteiskuntaopin, oppilaan ohjauksen, kotitalouden, käsityönopetuksen, liikunnan, taito- ja taideaineiden sekä uskonnon ja elämäntutkimuksen opetuksesta.

Eduskunnassa valmistui samassa yhteydessä myös kunnan kouluhallintoa koskeva laki. Sen mukaan hallitukselle tulisi päätettäväksi uutena normiasiakirjana kieltenopetuksen yleissuunnitelma. Kyseinen säännös hyväksyttiin eduskunnassa sellaisenaan, joskin sivistysvaliokunta (SiVM, 78) korosti tämänkin lain kohdalla tahtoaan toteuttaa monipuolista kieliohjelmaa. Eduskunta linjasi pitkälti säännöksen yhteydessä kielenopetuksen yleissuunnitelman valtakunnallista toimeenpanon strategiaa.

Todettiin nimittäin, että

- Kieliohjelma laaditaan sekä kunnallisia että myös yksityisiä peruskouluja ja lukioita varten
- Kunnanvaltuuston on hyväksyttävä kieliohjelma
- Kieliohjelman on perustuttava valtioneuvoston hyväksymään kieliohjelmaan ja läänin kieliohjelmaan.

Kielenopetuksen yleissuunnitelman säännökset siirrettiin vuonna 1991 lakia muuttamalla (L 25.1.1990/171) peruskoululakiin ja samalla kumottiin kunnan kieliohjelmaa koskeva laki. Hallitus katsoi (He 103 vp. 1990), että kieliohjelmakysymys on osa kunnan opetussuunnitelmaa eikä siis enää erillinen päätös. Samassa yhteydessä kumoutuivat kouluhallituksen ja lääninhallituksen osuudet kielten yleissuunnitelman prosessoinnissa. Itse asiassa asiasisältö jäi kuitenkin tuolloin edelleen voimaan.

Sivistysvaliokunnan muuttamassa peruskoululaissa yksilöitiin, mitä kieliä peruskoulun ala-asteella voidaan opettaa kaikille yhteisinä eli pakollisina kielinä. Säännös merkitsi sitä, että kunkin oppilaan opetusohjelmaan tuli sisältyä kaksi vierasta kieltä, jotka olivat toinen kotimainen kieli ja englanti, saksa, ranska tai venäjä. Hallitus oli halunnut pakolliset kielet "vieraat kielet" nimikkeeseen alle mainitsematta vieraita kieliä tarkemmin lukuun ottamatta toista kotimaista kieltä.

Eduskunta delegoi samassa yhteydessä valtioneuvostolle päätettäväksi eli asetustasolle perusteet, joiden mukaan kunnassa tulee opettaa yhteisenä eli pakollisena aineena yhtä tai useampaa näistä kielistä siten, että ne ovat oppilaalle vaihtoehtoisia. Peruslinjaksi eduskunta antoi, että asetuksella säädetyn suuruisissa kunnissa olisi aina tarjottava tietty määrä vieraita kieliä.

Samalla säädettiin myös, että ruotsinkielisen koulun ja saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevan ala-asteen opetukseen voi kuulua yksi vapaaehtoinen aine ja että suomenkielisen peruskoulun ala-asteen opetukseen voi kuulua erityisestä syystä lääninhallituksen luvalla yksi vapaaehtoinen aine. Tämä säännös kuului jo hallituksen esitykseen eikä sivistysvaliokunta puuttanut siihen enää. Sillä turvattiin ruotsinkieliselle peruskoululle edelleen mahdollisuus opettaa ala-asteella lukien sekä vierasta kieltä että toista kotimaista kieltä eli finskaa. Ruotsinkielisissä kouluissa oli ollut tämä mahdollisuus jo peruskoulun ensimmäisessäkin lainsäädännössä. Sen sijaan saamelaisalueelle tuli tässä yhteydessä uusi mahdollisuus saamen kielen opetukseen. Suomenkielisille kouluille ei tullut vastaavaa mahdollisuutta kuin ruotsinkielisille.

Hallituksen myöhempään esitykseen kesken eduskuntakäsittelyn vuonna 1983 (He 89) koululainsäädännön muuttamiseksi sisältyy myös peruskoululakia koskeva muutosesitys. Hallituksen esitys ei ollut alun pitäen tarkoitettu kieliohjelmakysymyksen esiintuomiseksi. Muutoksen piti olla pelkästään lakitekniinen siten, että tuntikehysjärjestelmään siirtymisen edellyttämä resursointi siirrettäisiin asian tärkeyden vuoksi asetuksesta lain puolelle ja samalla lykättäisiin uuden lainsäädännön voimaan tuloa vuodella. Tarkoituksena oli saada näin aikaan kustannusten säästöä. Hallitus katsoi esityksen sisältävän tukiopetuksen resursointia. Hallitus perusteli resursoinnin sisältyvän valtion vuotta 1984 koskevaan tulo- ja menoarvioesitykseen.

Sivistysvaliokunta (SiVM n:o 13) laajensi kuitenkin sisältöä ja täydensi esitystä. Valiokunta totesi "eräitä erityistarpeita, joita hallituksen esityksessä ei ollut riittävästi otettu huomioon". Huomattava on, että sivistysvaliokunta kuuli tässä yhteydessä asiantuntijoina muun muassa opetusalan asiantuntijoista Opettajien Ammattijärjestön silloista osastopäällikköä Aslak Lindströmiä, Suomen kieltenopettajain liitto ry:n toiminnanjohtajaa Terttu-Liisa Ertolaa ja Tempus -lehden päätoimittajaa rehtori Armas Paavolaa, joka oli samalla erikoistehtävän saaneen lukion rehtori.

Valiokunnan yleisperustelujen mukaan näitä erityistarpeita olivat

- Peruskoulun ja lukion laajennetun kieliohjelman turvaaminen
- Peruskoulun vapaaehtoisen aineen opetus

- Saamelaisalueiden erityisongelmat
- Erikoislukioiden tarpeet

Valiokunnan mukaan tarvittiin lisärahoitusta

- Kielenopetuksen tukiovetusta varten, kun oppilas on esimerkiksi muuttanut kuntaan, jossa ei voi jatkaa aloittamansa kielen opiskelua
- Peruskoulun ja lukion kielenopetuksen järjestämiseen, kun kunnalla on velvollisuus järjestää ensimmäisenä vieraana kielenä kahden tai useamman kielen opetusta. Tällöin lisätunnit sidotaan kunnan kieliohjelmaan.
- Ala-asteen vapaaehtoisena aineena opetetun vieraan kielen ja saamen kielen opetukseen.

Sivistysvaliokunta ei hyväksynyt hallituksen esitystä, vaan laati oman ehdotuksensa peruskoulua koskeviksi uusiksi säädöksiksi. Niihin sisältyi velvoite, jonka mukaan hallituksen tuli antaa esitys siinä muodossa, että peruskoulun opetuksen resursseja voitiin käyttää kieliohjelman monipuolistamistavoitteen saavuttamiseen. Hallituksen esitys sisälsi samassa yhteydessä siirtymisen tuntikehysjärjestelmään, jolloin siis ryhmän kokoa koskevista säännöksistä luovuttiin. Sivistysvaliokunta mitoitti muutoksensa samalla tuntikehysjärjestelmän systematiikan mukaisena korotuksena. Sivistysvaliokunta halusi tuntikehystä korotettavaksi silloin, kun kunnalla oli velvoite opettaa kokonsa perusteella useampia kieliä kuin ainoastaan englantia ja toista kotimaista kieltä. Tarkemmin säännöksen sanamuoto jätettiin asetuksella päätettäväksi. Lisärahoituksesta päätettiin vastaavasti myös vapaaehtoisen aineen varalta. Vastaava resurssin turvaava säännös kirjoitettiin myös lukiota koskevaan lakiin.

Sivistysvaliokunnassa oli erilaisia mielipiteitä ja kannanottoon liittyi vastalauseita. Niitä oli kokoomuksen eduskuntaryhmällä, Suomen kristillisen liiton edustajalla sekä SKDL:n kahdella kansanedustajalta.

Kokoomuksen eduskuntaryhmä ja SKDL:n kansanedustajat ottivat molemmat kantaa kieliohjelmaan. Ne edellyttivät, että kieliohjelma turvattaisiin lisäresursseilla silloinkin, kun peruskoulun kieliohjelma on "kunnan kieliohjelmaa laajempi". Tämä koski perustelujen mukaan erityisesti ensimmäisen vieraan kielen eli A-kielen tarjontaa asutuskeskusten

suurilla ala-asteilla. Myös erityisesti lukion laajaan kieliohjelmaan olisi saatava lisäresursseja. Lisäresursseja tarvittaisiin sekä A-kielen että C- ja D- kieleen.

C-kielillä tarkoitettiin tuolloin valinnaista kieltenopetusta peruskoulussa. Ratkaisua vaille oli vielä lukion osalta, olisivatko C- ja D-kieli pakollisia. C-kielen opetus oli aloitettu peruskoulun yläasteella ja jatkui lukiossa. D-kieli oli lukiossa aloitetun kielen opetusta. Näissä asemissa opetettiin useimmiten saksaa, ranskaa, venäjää, espanjaa ja latinaa.

Kristillisen liiton ja SKDL:n vastalauseet kohdistuivat ainoastaan lähinnä saamen kieleen ja saamenkielisen opetuksen parantamiseen. Kristillinen liitto ei ottanut kantaa kieliohjelmaan. Sen sijaan SKDL oli kiinnostunut siitä, että lukiossa olisi laaja kieliohjelma ja että siihen olisi riittävät resurssit. SKDL katsoi, että A-kielen tarjonnan lisäksi oli ehdottomasti turvattava C- ja D-kielen opetusmahdollisuudet. Kielenopetusta koskevan säännösten tulisi myös olla väljiä, jotta paikkakunnittain olisi tilanteiden mukaan mahdollisuus monipuolistaa joko A- tai C-kielen opetusta. Jos saksaa, ranskaa ja venäjää ei valita riittävästi ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi, tulisi vastaavasti tukea näiden kielten opetusta peruskoulun valinnaisena vieraana kielenä eli C-kielenä.

Eduskuntakäsittelyn aikana sivistysvaliokunnan kanta jäi vastalauseista huolimatta voimaan ja hallituksen esitys muuttui siis eduskunnan käsittelyssä huomattavasti kieliohjelmaa koskevien pykälien osalta.

Empivä suhtautuminen kieliohjelman monipuolisuuden toteutumiseen oli käynyt ilmi jo opetusministerinä toimineen Kalevi Kivistön Suomen kieltenopettajien liiton 25-vuotisjuhlassa 24.9.1982 pitämässään puheessa. Siinä hän totesi seuraavaa: "Suomen kulttuuri- ja kielipolitiikka edellyttää jo virallisen kaksikielisyytemme ja molempien virallisten kieliemme pienten käyttäjämäärien takia opiskelumahdollisuuksien tarjoamista useissa eri kielissä."

Koululakeja koskeva esitys oli alunperin annettu eduskunnalle 19.3.1982. Lait valmistuivat eduskunnassa 27.5.1983 siinä muodossa, että ne tulisivat voimaan lukuvuoden 1984 - 85 alusta lukien. Hallitus teki kuitenkin 30.9.1983 eduskunnalle muutetun esityksen lainsäädännön voimaantulon siirtämiseksi vuodelle. Eduskunta hyväksyi tämän

esityksen ja uusi lainsäädäntö tuli siis voimaan 1.8.1985. Kieliohjelmapolitiittisten kysymysten valmistelussa ja lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa oli kulunut noin yhdeksän vuotta.

Tuloksena voi todeta, että eduskunta tuki vahvemmin kuin hallitus kieliohjelman monipuolisuuden tavoitetta. Eduskunta halusi saada tahtonsa tueksi lakiin vastaavat säännökset. Sen sijaan lainsäädännön voimaantulon siirrossa vuotta myöhemmäksi toteutui hallituksen tahto.

9.1.2 Valtioneuvosto päätöksentekijänä

Edellä olevasta kävi ilmi, että eduskunta antoi asetusten ja alemman asteisten määräysten varalta valtioneuvostolle strategisia linjauksia, joita tuli noudattaa. Jotkut linjaukset koskivat myös kuntia ja oppilaiden huoltajia. Vaikka eduskunta on itse asiassa normatiivinen päätöksentekijä, se katsoi kuitenkin tärkeäksi siirtyä toimenpide-ehdotuksissa strategisiin kysymyksiin.

Koululakeja vastaavat asetukset valmistuivat 12.10.1984. Valtioneuvoston käsittelyaineistosta käy ilmi, millaisia vaiheita asetusten valmistelu oli käynyt läpi ennen päätöksentekoa. Hallitukselle ilmoitettiin sidosryhmät, joiden kanssa asetusalunneuksista oli neuvoteltu. Sidosryhmiä olivat kuntia ja opettajia edustavat järjestöt. Tällä menettelyllä ministeriöjohtoinen valmistelu halusi saada poliittiset päätöksentekijät vakuuttumaan, että opetustoimen keskeiset sidosryhmät olivat saaneet sanoa sanottavansa asiasta. Kuitenkaan ei tuotu esiin, oliko sidosryhmillä ollut asiasta samat näkemykset kuin ministeriöllä. Tässä tulee näkyviin muodollinen päätöksenteon prosessi, miten etujärjestöt kytketään valmisteluun mukaan. ~~Jos erimielisyyksiä on tullut esiin keskusteluissa, niistä kerrotaan yleensä epävirallista tietä.~~

Lisäksi hallitukselle yksilöitiin kustannusten siirtoja. Esimerkiksi laajennettuun kieliohjelman suunnattiin lisää varoja tuntikehyksen korotuksen kautta jokaista vaihtoehtoista A-kieltä kohden jokaisella luokalla. Samalla esitettiin arvio siitä, kuinka monessa kunnassa laajennettua kieliohjelmata toteutettaisiin. Lukumäärä arvioitiin 70 kunnaksi. Vuonna

1987 - 1988 kerättyjen tietojen yhteydessä osoittautui sittemmin, että noita kuntia oli jopa 90. Tosiasiassa kunnat halusivat monipuolistaa kieliohjelmansa laajemmin kuin ministeriö oli arvioinut tapahtuvaksi.

Peruskoulua koskevassa asetuksessa (PA 718/1984) säädettiin, että vähintään 30 000 samankielisen asukkaan kunnassa, tuli yhteisenä aineena opettavana kielenä tarjota toista kotimaista kieltä ja englantia, saksaa, ranskaa sekä venäjää. Sellaisessa kunnassa, jossa oli vähemmän kuin 30 000 samankielistä asukasta, voitiin tarjota toisen kotimaisen kielen ja englannin lisäksi saksaa, ranskaa ja venäjää yhtä tai useampaa niistä. Samalla annettiin koulun johtokunnalle mahdollisuus muuttaa kielivalinta englannin kieleksi tai toiseksi kotimaiseksi kieleksi, jollei "koulun työn taloudellisen tai tarkoituksenmukaisen järjestämisen vuoksi huoltajan valitseman kummankaan kielen opetusta voida järjestää". Kielivalinnan muutoksen yhteydessä tuli kuitenkin ennen päätöksentekoa kuulla huoltajaa. Kielen vaihtamista ei saanut kuitenkaan tehdä, jos asianomaisen kielen ensisijaisesti valinneita on vähintään 12. Yllättävältä tuntuu, että tällöin haluttiin säätää ryhmäjaosta, kun oppilasmääriä koskevat säännökset oli muuten poistettu.

Tässä yhteydessä ei säädetty, miltä luokalta kielenopetus aloitettaisiin. Perusteluina ilmoitettiin, että vieraan kielen aloitusikä ratkaistaan siinä yhteydessä, kun valtioneuvosto antaa tuntijaon. Samalla todettiin, että kielenopetuksen siirtäminen neljännelle luokalle tai myöhempään ei ilmeisesti ehtisi tuntijaon yhteydessä vielä ratkaistavaksi, vaan aloitusikäkysymystä olisi selvitettävä erikseen.

Samassa yhteydessä täsmennettiin ala-asteen vapaaehtoisen aineen asemaa. Vapaaehtoisen aineen opetus voisi alkaa viidennellä luokalla. Vapaaehtoinen aine on ruotsinkielisessä ala-asteen koulussa yhteisenä aineena opettavan suomen kielen lisäksi englannin kieli tai suomen kieli ala-asteella aloitetun englannin kielen lisäksi. Suomenkielisessä ala-asteen koulussa olisivat vastaavat säännökset voimassa ruotsin kielen ja vieraan kielen osalta. Suomenkielisissä kouluissa tarvittaisiin kuitenkin vapaaehtoisen aineen opettamiseen lääninhallituksen lupa.

Säädetty oli siis sekä siitä, missä kielessä opetusta voidaan antaa vapaaehtoisen aineen nimikkeellä että siitä, millä luokalla opetus voisi alkaa. Asetuksen perusteluissa todettiin

kuitenkin edelleen, että vapaaehtoinen aine koski englannin kieltä kaksikielisissä kunnissa, joissa suomenkieliset oppilaat ala-asteella olivat yleensä lukeneet ruotsin kieltä. Kun he siirtyvät toiseen kuntaan yläasteelle, he yleensä joutuvat vaihtamaan kielen englannin kieleksi.

Suomenkieliset peruskoululaiset jäivät siis tässä suhteessa erilaiseen asemaan kuin ruotsinkieliset. Päätöstä voi arvioida sekä asiasisällön että rahoituksen kannalta. Poliittinen päätöksentekijä oli tässä ilmeisesti sitä mieltä, että ruotsinkieliselle väestönosalle kahden oppilaalle vieraan kielen opettaminen ala-asteelta lukion on tärkeämpää kuin enemmistölle. Ruotsinkielisillä toinen näistä kielistä on suomen kieli (finska), joka ehkä arvioitiin tärkeämmäksi kuin ruotsi suomenkielisille. Toisaalta ruotsinkielisiä kouluja on huomattavasti vähemmän kuin suomenkielisiä, jolloin taloudelliset panostukset jäävät vähäisemmiksi kuin saman mahdollisuuden tarjoaminen molempien kieliryhmien peruskoululaisille. Eniten huomiota herättää kuitenkin se, ettei tätä eroa perusteltu. Oliko ehkä kysymys siitä, ettei kielten opetusaikaa eli ns. peruskoulun kielipainotteisuutta haluttu lisätä?

Ala-asteella alkanut kielenopetus jatkuu säännösten mukaan yläasteella. Kieliohjelma laajenee yläasteella, kun toinen oppilaalle pakollinen kieli alkaa yläasteella. Säännösten mukaan yläasteella yhteisenä aineena kaikille opetetaan toista kotimaista kieltä ja vierasta kieltä. Vieraskieli täsmennetään englanniksi. Se voisi kuitenkin myös olla englannin sijasta ala-asteella aloitettu kieli eli saksa, ranska ja venäjä tai toinen kotimainen kieli.

Valinnaisten aineiden opetus alkaa yläasteella. Säännösten mukaan yläasteen kahdeksannelle ja yhdeksännellä vuosiluokalla tarjotaan oppilaille valinnaisia aineita. Opetussuunnitelmaan tulee kuulua valinnaisena aineena myös vierasta kieltä. Saamelaisten kotiseutualueella tulee valinnaisaineena olla saamen kieltä

Yläasteella valinnaisena aineena tarjottavat vieraat kielet nimetään nekin asetuksessa. Ne ovat ranska, saksa ja venäjä. Valinnaisaineena tarjottavia kieliä sai olla kaksi kieltä, jos peruskoulun opetusryhmien lukumäärä oli enintään neljä. Milloin opetusryhmiä oli vähintään viisi, saivat valinnaisaineena olla kaikki kolme kieltä. Milloin englannin kielen sijasta yhteisenä aineena opetettiin muuta vierasta kieltä, tuli valinnaisaineena olla lisäksi

aina englannin kieli. Perusteluina rajoituksiin oli pyrkimys valinnaisten kielten "jakaantumisen lisäämiseen saksan, ranskan ja venäjän kesken ja monipuolistamaan kielitaitoa".

Pyrkimys tarkoitti tarkemmin sanoa sitä, että kieliryhmät saataisiin näin suuremmiksi, mikä vähentäisi kustannuksia. Tällöin toki kieliohjelman monipuolistamiseen päästäisiin edullisemmin kuin useissa pienissä ryhmissä.

Valinnaisten kielten lukumäärää koskevat rajoitukset poistettiin kuitenkin jo vuonna 1988 (1.7.1988/631).

Latinan kielen opettaminen tehtiin myös mahdolliseksi valinnaisaineena. Edellytyksenä oli, että koulun sijainti, toimintaolosuhteet ja oppilasmäärä sekä jatko-opintomahdollisuudet sen sallivat. Latinan opettamiseen tarvittiin kuitenkin kouluhallituksen lupa. Latinan kieltä tuli siinä tapauksessa opettaa kaikilla yläasteen vuosiluokilla. Luvan antaminen siirrettiin tässä yhteydessä valtioneuvostolta kouluhallitukselle. Latinan kieltä koskeva rajoituspykälä poistettiin vuonna 1991 (A 25.1.1991).

Peruskouluasetukseen sisällytettiin tarkka säännös kieliohjelmaa koskevasta kunnan tiedottamisvelvollisuudesta. Koululautakunnan oli ilmoitettava jokaiselle seuraavana lukuvuonna kielen opiskelun aloittavan oppilaan huoltajalle, mitä kieliä kunnan oppilaille tarjotaan. Koululautakunnan velvollisuus oli ilmoittaa huoltajille tammikuun loppuun mennessä seuraavaa lukuvuotta koskevasta kielitarjonnasta. Huoltajaa taas velvoitetaan ilmoittamaan kuukauden kuluessa, mitä kieltä hän haluaa ensisijaisesti ja mitä kieltä toissijaisesti lapselle opetettavan.

Myös valinnaisaineista oli kunnalla velvoite tiedottaa. Yläasteen johtajan oli säännösten mukaan tiedotettava helmikuun loppuun mennessä oppilaan huoltajille selvitys koulun yläasteella valittavina olevista oppiaineista. Huoltajaa taas velvoitettiin ilmoittamaan johtajalle valinnastaan joka vuosi maaliskuun loppuun mennessä. Johtokunnalla oli säännösten mukaan velvollisuus ratkaista asia, ellei huoltaja määräajassa suorita valintaa tai ellei huoltajan valitsemaa opetusta voida toteuttaa. Valinnaisaineina oli sekä vieraita kieliä että myös muita oppiaineita.

Oppilaille vieraiden kielten opetuksesta lukiossa oli omat säännöksensä. Lukion opetussuunnitelmaan tuli kuulua kaikille oppilaille yhteisenä aineena (LA 719/1984 32 §) toista kotimaista kieltä ja ensimmäistä sekä toista vierasta kieltä. Ensimmäisenä kielenä säädettiin mahdolliseksi opettaa osalle oppilaista englannin, osalle ranskan, osalle saksan ja osalle venäjän kieltä. Samassa lukiossa voitiin opettaa kuitenkin enintään kahta vierasta kieltä. Kysymys oli siis peruskoulussa aloitetun pakollisen vieraan kielen jatko-opiskelun turvaaminen lukiossa.

Toisena vieraana kielenä voitiin opettaa osalle oppilaista englannin, osalle latinan, osalle ranskan, osalle saksan ja osalle venäjän kieltä. Samassa lukiossa voitiin kuitenkin opettaa englannin kieltä ja enintään kahta muuta vierasta kieltä. Toisessa vieraassa kielessä opetus voitiin aloittaa lukiossa joko peruskoulussa alkaneen tai lukiossa alkavan oppimäärän mukaan. Asetuksessa säädettiin myös, että matematiikan laajaa oppimäärää opiskeleville toinen vieras kieli voi olla valinnaisaineena. Tässä oli velvoittava viesti lukion tuntijaon valmistelua varten.

Mielenkiintoista on todeta toisen vieraan kielen kohdalla, ettei eduskunnassa käyty asiasta ollenkaan keskustelua. Kouluhallitus oli tehnyt opetusministeriölle esityksen toisen vieraan kielen valinnaisuudesta. Samalla kannalla oli ennen kouluhallitusta ollut lukion opetussuunnitelmatoimikunta. Kieliohjelmakomitea oli ollut pakollisuuden kannalla. Toinen vieras kieli oli sijoitettu yhteisten aineiden ryhmään, mutta oli valinnainen, jos oppilas luki laajaa matematiikkaa.

Opetussuunnitelmaan tuli kuulua valinnaisaineena kolmaskin vieras kieli. Kolmantena vieraana kielenä voitiin opettaa osalle oppilaista espanjan, osalle italian, osalle ranskan, osalle saksan, osalle venäjän sekä osalle latinan ja osalle kreikan kieltä. Samassa lukiossa voitiin kuitenkin opettaa valinnaisena kolmantena vieraana kielenä enintään kolmea kieltä. Saamen kieltä voitiin opettaa valinnaisena kielenä edellä mainittujen kielten lisäksi. Tässä on muutosta aikaisempaa siinä, että englanti ei voinut enää olla lukiossa alkava kieli.

Lukiossa säädettiin myös rajoituksesta, että toisena ja kolmantena vieraana kielenä ei opeteta lukiossa alkavan oppimäärän mukaan asianomaista kieltä niille oppilaille, jotka ovat aloittaneet saman kielen opiskelun peruskoulussa. Koulun johtokunnalla oli kuitenkin

kin mahdollisuus myöntää tästä perussäännöstä poikkeus. Poikkeukseen piti johtokunnalla olla erityinen syy. Tämä oli myös uutta aikaisempaan käytäntöön.

Opetusministeriöllä oli lisäksi mahdollisuus myöntää poikkeuksia vieraiden kielten lukumäärää koskeviin säännöksiin. Siihenkin tarvittiin erityinen syy.

Kunnan kieliohjelman laatiminen (A 722/1984 13 §) tapahtuisi seuraavan strategian mukaan. Siinä tuli noudattaa kielenopetuksen yleissuunnitelman linjauksia. Ohjelman laadinnassa tuli noudattaa lääninhallituksen laatimaa läänin kieliohjelmää, joka oli tehty tarvittavilta osin yhteistyössä läänin alueen kuntien kanssa. Kunnan kieliohjelman sisällöstä määrättiin, että kieliohjelmassa tuli olla peruskoulun, lukion sekä iltalukion yhteisenä, vapaaehtoisena ja valinnaisena aineena opetettavat kielet ja niitä opiskelevien määriä koskevat tavoitteet sekä kielenopetuksen järjestämisen yleiset perusteet ja edellytykset. Lisäksi todettiin, että kunnallisessa ammatillisessa oppilaitoksessa opetettavat kielet otettaisiin nekin osaksi kunnan kieliohjelmää.

9.1.3 Päätöksenteon tarkastelua

Eduskunta teki keskeisiä muutoksia kielten asemaa koskeviin hallituksen säännösehdotuksiin. Huomio kiinnittyy myös kieliohjelmakäsitteen selkiintymiseen. Sekä sivistysvaliokunnan kannanotossa, että yksittäisissä vastalauseissa käytetään käsitettä kieliohjelma sen sijaan, että puhuttaisiin kieltenopetuksesta. Sen sijaan käytetään lisämääreenä "laaja", "laajennettu" tai "laajempi" kieliohjelma, kun tarkoitetaan muiden kielten kuin englannin ja toisen kotimaisen kielen opetusta ja tarjontaa.

Yleisenä huomiona on, että eduskunnan linjaukset kieliohjelmakysymyksissä olivat laajemmat ja syvällisemmät kuin muiden oppiaineiden. Eduskunta halusi siis selkeästi linjata maan kieliohjelmapolitiikkaa maan hallitusta syvällisemmin. Hallituksen esityksessä ei esimerkiksi mainittu vieraita kieliä nimeltä. Eduskunta halusi lisätä maininnat englannin, saksan, ranskan ja venäjän kielestä. Myös edellytettiin tulevassa asetuksessa säädettäväksi kunnan suuruuteen perustuvista velvoitteista, kun tarjottiin pakollisissa kielissä vaihtoehtoja.

Tämäkin oli jätetty hallituksen esityksestä pois vastoin lainsäädännön valmisteluryhmän kantaa. Tämä osoittaa ministeriön virkamiesten portaassa ja poliittisessa portaassa olleen erilaisia linjauksia. Tämä seikka indikoi vaikeuksia jatkon osalta.

Sen sijaan lukion toisen vieraan kielen asemasta sivistysvaliokunta eikä eduskunta kokonaisuudessaan keskustellut. Toinen vieras kieli tuli asetuksessa lukioon valinnaiseksi kieleksi pitkän matematiikan valinneille. Kysymys oli ilmeisesti kompromissista. Se saattoi perustua näkemykseen, että matemaattisesti suuntautuneiden henkilöiden on vaikea oppia vierasta kieltä tai että heiltä puuttuu motivaatio vieraiden kielten oppimiseen. Saatettiin myös arvella, etteivät matemaatikot ehkä tarvitse yhtä monipuolista kielitaitoa kuin humanistit. Taustalla voi olla myös näkemys siitä, että matemaattis-luonnontieteellisten aineiden osuus kouluopetuksessa muihin maihin verrattuna on heikompi ja näiden aineiden valintoja tulisi, jos kieliohjelma olisi kevyempi. Kuitenkaan asiakirja-aineisto ei sisällä tästä asiasta mitään perustelua. Valtioneuvosto asettikin vuonna 1987 matemaattis-luonnontieteellisen perussivistyksen komitean. Tämän komitean työ valmistui vuonna 1989.

Sivistysvaliokunta käytti lisäksi norminantomahdollisuuttaan sen strategian toteuttamiseen, että peruskoulussa voisi olla ns. päällekkäisiä koulupiirejä koskeva säännös, jolloin sama alue voisi harvinaisen kielen opetuksen takia kuulua samanaikaisesti kahteen tai useampaan koulupiiriin. Näin oppilas voisi päästä muuhunkin kuin lähimpään kouluun kielivalinnan takia. Mahdollisuus oli kuitenkin vain päästä sellaiseen kouluun, joka kuului päällekkäisen koulupiirin alueeseen.

Määrälliset tavoitteet eri kielten opetukseen tulivat nekin poliittisen päättäjän hyväksymiksi. Määrällinen näkökulma oli siihen aikaan koulutuspolitiikassa erityisesti keskiasteen eli sekä lukion että ammatillisen koulutuksen alueella keskeinen. Sen sijaan oli ainutlaatuisuutta määrällisten tavoitteiden asettaminen eri kielten opetukseen.

Eduskunnan kanta mainita vieraat kielet, joita ovat englanti, saksa, ranska ja venäjä nimeltä osoittavat, että normatiivisen päätöksenteon taso halusi käyttää keinona monipuolisuustavoitteen saavuttamiseksi kielten yksilöimistä eli mainitsemista nimeltä. Lisäksi

se tehtävien organisointiperiaatetta noudattaen päätti kunnan suuruuteen perustuvista normeista monipuolistumistavoitteen toteuttamiseksi. Huomattava on samalla, että poliittinen päättäjä vapautti valtion vastuusta niiden kysymysten kohdalla, jotka lopullisesti ratkaisevat ohjelman toteutumisen eli, sen mitä kieliä opetetaan ja opiskellaan. Kysymys oli tällä kertaa ainoastaan mahdollisuuden tarjoamisesta oppilaille. Velvollisuus opettaa kieltä tuli mukaan vasta, jos 12 oppilasta halusi tiettyä kieltä. Kuntia ei näin ollen haluttu velvoittaa suoraan opetuksen järjestämiseen. Velvoite kohdistui ainoastaan kielten tarjontaan. Kuitenkin tuli kunnan päätöksentekijöille ja virkamiehille velvoite tiedottaa kielten tarjonnasta ja kielivalinnan prosessista.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että kieliohjelmakomitea oli halunnut rajoittaa tarkemmin kuntien kokoon perustuvaa kielivalikoimaa. Valtioneuvosto sääti kaikille 30 000 asukkaan kaupungeille velvollisuuden tarjota viiden kielen opetusta. Kieliohjelmakomitea oli ehdottanut viiden kielen tarjontavelvollisuutta ainoastaan suurimmille kaupungeille eli yli 50 000 asukkaan kaupungeille. 30 000 ja 20 000 asukkaan kaupungeilla olisi tullut olla komitean näkemyksen mukaan ainoastaan toisaalta neljän kielen ja toisaalta kolmen kielen tarjontavelvollisuus. Velvollisuuteen olisi kuitenkin aina sisältynyt toinen kotimainen kieli ja englanti. Tässä kysymyksessä sekä poliittinen päätöksenteko että kieliohjelmakomitea edustivat samaa näkemystä..

Kyseisessä lainsäädännössä oli yhtenä organisaatioperiaatteena toimivallan siirtäminen kouluhallinnon hierarkiassa sekä valtion että kunnallishallinnon kesken. Taustalla oli yhteiskuntapoliittinen ja koulutuspoliittinen yleisperiaate. Tämä periaate on sopusoinnussa aikaisemmin käsitellyn Kososen syklijattelun kanssa.

Hallituksen esitys sisälsi koululainsäädännön kokonaiskustannuksiin liittyvien resurssien erittelyä. Seuraavasta taulukosta käy ilmi, ettei kieltenopetuksen monipuolistamiseen oltu varattu lisärahoitusta. Perusteluja siihen ei löydy asiakirja-aineistosta.

Taulukko 4: Rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten aiheuttamat käyttökustannukset (HE 30/82)

Toimenpide	Kokonaiskustannukset miljoonaa markkaa	Valtion kustannukset miljoonaa markkaa	Kustannusten lisäys miljoonaa markkaa	
			Kokonaiskustannusten lisäys	Valtionosuuden lisäys
- peruskoulun lisäopetus	13,0	9,0	- ¹⁾	- ¹⁾
- peruskoulun esiopetus	1,7	1,2	- ²⁾	- ²⁾
- sairaalaopetus	2,3	2,0	0,3 ³⁾	0,5 ³⁾
- tuntikehys peruskoulun eriyttämisratkaisun johdosta	172	122	172	122
- lukion perusopetusryhmän koon tarkistaminen sekä rinnakkaisluokan säilyttäminen	14 ⁴⁾	10 ⁴⁾	14	10
- erityisopetuksen luokamuotoisen perusopetusryhmän koon tarkistaminen	3	2	3	2
- koulupiirin perustaminen kieli- vähemmistöä varten	0,4	0,3	0,4	0,3
- ortodoksinen uskonnon opetus	0,2	0,1	0,2	0,1
YHTEENSÄ	206,6	146,6	189,9	134,9

¹⁾ Kustannusten lisäystä ei ole arvioitu, koska toiminta on luvanvaraista.

²⁾ Nykyinen koulutoimen piirissä toteutettu kokeilu on vakinaistettu, joten lisäkustannuksia ei synny.

³⁾ Nykyiset kustannukset yksityisissä kansakouluissa ovat noin 2 miljoonaa markkaa.

Nykyinen valtionapu on noin 1,5 miljoonaa markkaa.

⁴⁾ Taulukkoon on merkitty vain vuoteen 1987 mennessä kertyvät kustannukset.

Kieliohjelman monipuolistamisen ei arveltu merkitsevän kustannusten lisäyksiä. Sen sijaan eriyttämisratkaisuun eli tasokursseista luopumisesta oli arvioitu aiheutuvan 172 miljoonan markan lisäkustannukset. Niistä olisi valtionosuus 122 miljoonaa markkaa.

Valtion vuoden 1984 tulo- ja menoarvion tarkastelu osoittaa, ettei budjetissakaan ollut erillistä lisärahoitusta kielenopetuksen monipuolistamiseen. Tulo- ja menoarviossa todetaan, että valtionosuuden asteikkoa eli kunnille tarkoitettua valtionosuutta päinvastoin alennetaan yhdellä prosenttiyksiköllä. Periaate koski sekä peruskoulua että lukiota. Sen sijaan peruskoulun ja lukion kokonaismenot kuitenkin nousisivat muista syistä aiheutuvien määrärahojen lisäysten takia (Valtion vuoden 1984 tulo- ja menoarvio 1983, 297 - 300). Lisärahoituksesta ei myöskään konkreettisesti päätetty eduskunnassa eikä mahdollista tarvetta laskettu eikä arvioitu, vaikka sivistysvaliokunta edellytti resurssien lisäystä tarpeeseen vedoten kieliohjelman monipuolistamiseen. Sivistysvaliokunta arvioi rahoituksen sisältyvän tulo- ja menoarvion kokonaisuuteen. Ne olivat jo aiemmin koulu-

lainsäädännön uudistamiseen suunnattua lisärahoitusta. Jatkossa tehtiin tarkempia laskelmia ja rahoitustarve yksilöitiin asiakohdittain. Tästä esitettiin laskelmat asetukseen liittyvässä muistiossa.

9.2 Vuoden 1999 lainsäädäntö ja sen valmistelu

1980-luvun yhteiskunta- ja koulutuspolitiikassa alkoi näkyä pyrkimys siirtää koulutuspoliittista päätöksentekoa hallinnossa alaspäin kunnallisen päätöksen teon tasolle saakka. Ideologisenä perusteluna oli halu antaa aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia kunta- ja koulukohtaisille sovelluksille. Tällä katsottiin turvattavan koululaitokselle mahdollisuus reagoida joustavasti ja vastata yhteiskunnan muutoksiin. Jotta joustavaan toimintaan päästäisiin, oli tarve yksinkertaistaa lainsäädäntöä.

Jo 1990-luvun alussa päätetyillä koululainsäädännön osittaisilla uudistuksilla oli ilmoitettu pyrittävän "koulutoimen ohjauksessa keskitetystä hajautettuun ohjaukseen (He 102 vp 1990, 5)". Samalla haluttiin rajoittaa "yhteiskunnan ja yksilön kannalta keskeisten tavoitteiden asettamiseen, koulutuksen rakenteiden määrittämiseen, tarvittavien voimavarojen varmistamiseen sekä yksilön opiskeluedellytysten yleisten puitteiden turvaamiseen". Tähän pyrittiin, koska koulutoimen tiukan sääntelyn arveltiin rajoittaneen paikallisiin olosuhteisiin tarkoituksenmukaisten hallinto-, opetus- ja muiden järjestelyiden käyttöönottoa. Kuntien kouluhallintovirkamiesten ja opettajien korkeaa koulutustasoa sekä ammattitaitoa arvioitiin keskitetyn lainsäädännön takia jääneen käyttämättä ja hyödyntämättä.

Vuonna 1985 voimaan tullutta koululainsäädäntöä oli jouduttu muuttamaan toistuvasti. Esimerkiksi peruskoululakia oli ennätetty muuttaa ennen sen kumoamista noin 25 eri kertaa (Matti Lahtinen 11.1.1999).

Opetusministeriö aloitti uuden lainsäädännön valmisteluprosessin vuonna 1993. Prosessi eteni totuttujen strategioiden mukaisesti siten, että opetusministeri Uosukainen asetti aluksi virkamiestyöryhmän. Tämä 9.9.1993 asetettu työryhmä sai ajan hengen mukaisen nimen "Hanke." Itse asiassa oli kysymys työryhmästä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus

koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Nimellä haluttiin ilmeisesti ilmaista, että tulossa on uutta. Toiminta aloitettiin voimassa olevan koulutusta koskevan lainsäädännön rakennetta ja sisältöä arvioimalla. Tehtävänä oli myös valmistella säädös- ja muut tarvittavat ehdotukset lainsäädännön yhtenäistämiseksi ja pelkistämiseksi. Tätä virkamiesryhmää johti kansliapäällikkö Jaakko Numminen. Työ valmistui 20.1.1995.

Tämä virkamiesryhmä (1995, 1) päätyi ehdottamaan, että koulutusta koskeva säätelyjärjestelmä uudistetaan kokonaisuudessaan. Oppilaitosmuotoihin sidotun institutionaalisen lainsäädännön sijasta siirrytään "koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, koulutusasteisiin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvaan aikaisempaa suppeampaan ja keskitetympään lainsäädäntöön." Tarkoituksena olisi kuitenkin säilyttää koulutuksen tavoitteet ja sisällöt entisellään. Koulutuksen laatu ja valtakunnallinen yhtenäisyys turvattaisiin arvioinnilla. Tämän toteuttamisen katsottiin edellyttävän säädöksiä koulutuksen arviointia koskevasta velvoitteesta.

Itse opetuksesta todettiin, että oppiaineet pysyisivät sekä peruskoulussa että lukiossa ennallaan. Niistä päätettäisiin tuntijaossa. Päätös tuntijaosta tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa eikä opetusministeriössä. Näin päätös nostettaisiin strategiselle tasolle eli periaatteessa asetustasolle. Päätöstä tuntijaosta ei siis voisi ratkaista pelkästään opetusministeri vaan valtioneuvoston yleisistunto eli koko istuva hallitus.

Uusissa perusopetusta (eli peruskoulua) ja lukio-opetusta koskevissa säännösluonnoksissa mainittiin, että asianomaisen koulutusasteen oppimäärä sisälsi mm. toisen kotimaisen kielen ja vieraita kieliä. Nämä ovat ainoita kohtia, missä oppilaalle vieraat kielet tulivat hankkeen valmistelemissä esityksissä jollakin tavalla esiin.

Tämän jälkeen uudistuksen valmistelu siirtyi virkamiestyöryhmästä poliittiseen valmisteluun. Opetusministeri Olli-Pekka Heinonen asetti hankkeen valmistumisen jälkeen 26.1.1995 toimikunnan jatkamaan hankkeen aloittamaa lainsäädännön uudistustyötä. Tämä toimikunta oli parlamentaarinen eli sen jäsenet olivat eduskunnassa edustettuna olevien puolueiden nimeämiä. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toteuttamisen edellytykset, arvioida aiemman hankkeen tekemien sisällöllisten uudistusehdotusten toteuttaminen sekä jatkaa selvitystyötä ja

uudistuksen valmistelua. Tämän toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Vilho Hirvi. Toimikunnan työ valmistui 19.3.1996.

Tämä toimikunta perusteli lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa ja tarvetta periaatteessa lähes samoin sanavalinnoin kuin virkamiesryhmä. Samalla voi arvioida poliittisten kysymysten olleen joko taka-alalla tämän vaiheen lainsäädäntöuudistuksessa tai edellinen virkamiesryhmä oli ollut hyvin perillä poliittisista näkemyksistä. Itse asettuisin kuitenkin kolmannelle kannalle, että vasta poliittisessa päätöksentekovaiheessa valtioneuvostossa ja sen poliittisissa ryhmissä varsinaiset poliittiset kannanotot lyödään lukkoon.

Merkittävimpinä sisällöllisinä uudistuksina mainitaan 11 kokonaisuutta (komiteanmietintö 1996, 59). Niistä voi arvioida kahden sivuavan tätä tutkimusta lähellä olevaa peruskoulun ja lukion kieliohjelmaa. Ne olivat vähemmistökielten asema opetuskielenä ja äidinkielenä sekä koulutuksen arviointia koskevan perussäännösten ottaminen lainsäädäntöön. Näistä edellisessä keskitytään lähinnä vieraskielisten lasten äidinkielen opetukseen eikä se liity suoranaisesti oppilaille vieraiden kielten opetukseen. Jälkimmäinen arviointia koskeva säännöstö voi liittyä kieltenopetukseen, koska sen nojalla voidaan niin haluttaessa ottaa myös kieliohjelmakysymykset sekä kunnassa että koko maassa arvioinnin kohteeksi. Tähän seikkaan ei kuitenkaan säännöksissä eikä niiden perusteluissa ole viitattu.

Perusopetusta koskevissa säännösten perusteluissa (komiteanmietintö, 103) todettiin tässäkin ryhmässä sama periaate kuin edellisessäkin oppiainekysymyksestä. Sekä perusopetuksen eli peruskouluopetuksen, että lukio-opetuksen osalta todetaan, että tarkoituksena on säilyttää oppiaineet entisinä. Opetukseen käytettävän ajan jakaminen eri oppiaineisiin eli tuntijako sekä perusopetuksessa että lukio-opetuksessa säilyisi valtioneuvoston päätösvallassa. Muutoksena olisi kuitenkin, että valtioneuvosto päättäisi myös perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista. Samalla katsottiin, että entiseen kielen opetuksen yleissuunnitelmaan sisältyviä tavoitemäärittelyjä voitaisiin sisällyttää samaan yhteyteen.

Lisäksi mainittiin, että kielenopetuksen tavoitteet on määritelty koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Opetussuunnitelman

perusteita koskevan säännöksen perusteluissa viitattiin muun muassa siihen, että tämän säännöksen perusteella voitaisiin määrätä yksittäisiin oppiaineisiin erilaajuisia oppimääriä. Esimerkkinä oli, että kielen opetukseen voidaan entiseen tapaan vahvistaa oppimäärä erikseen perusopetuksen kuuden ensimmäisen vuoden aikana alkavaa laajaa oppimäärää ja kolmen viimeisen vuoden aikana alkavaa suppeaa oppimäärää varten. Toisena esimerkkinä mainittiin äidinkieli ja toinen kotimainen kieli. Niitä varten voidaan säännöksen perusteella edelleen vahvistaa esimerkiksi erillinen oppimäärä äidinkieleen ja toiseen kotimaiseen kieleen kaksikielisiä oppilaita varten sekä vieraskielisille oppilaille tarkoitettua toista kotimaista kieltä varten.

Säännösluonnoksissa mainittiin sekä perusopetuksen kohdalla että lukio-opetuksen kohdalla, että oppimäärään sisältyy sekä toista kotimaista kieltä että vieraita kieliä.

Saamen kieli mainittiin säännöksissä mahdollisuutena opettaa tätä kieltä paitsi äidinkieleenä myös vieraana kielenä muille kuin saamea äidinkielenä puhuville.

9.2.1 Eduskunta päätöksentekijänä

Hallitus teki 23.5.1997 eduskunnalle esityksen (He 86 vp. 1997) koulutusta koskeväksi lainsäädännöksi.

Sivistysvaliokunta käsitteli esitystä 10.6.1997 lukien (SiVM 3/1998). Se pyysi käsittelynsä aikana lausunnot valtiovarainvaliokunnalta ja hallintovaliokunnalta. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnassa tehtiin kaikkiaan lähes 40 laki- tai toivomusaloitetta. Mikään näistä ei liittynyt kielenopetukseen. Perusopetusta ja lukio-opetusta koskien toivomusaloitteita oli mm. ajo-opetuksesta, liikennekasvatuksesta, hiihtotaidosta, yrittäjyyskasvatuksesta, rasististen asenteiden vastustamisesta, laskutaidosta, tapakasvatuksesta ja tietotekniikasta.

Sivistysvaliokunnan käsittelyssä tuli kirjatuksi muistioon myönteinen käsitys viittomakielen lisäämisestä säännöksiin. Lisäksi sivistysvaliokunta ehdotti suomi (ruotsi) toisena kielenä nimitetystä oppisisällöstä lausumaa. Sivistysvaliokunta ei pitänyt riittävänä entistä

järjestelmää, koska se ei turvannut maahanmuuttajille mahdollisuuksia oppia täydellisesti suomea tai ruotsia (1998, 37).

"Täydellinen" -laatusanan esiintyminen arvioitaessa koulun mahdollisuuksia tuottaa kielitaitoa, antaa viitettä taipumuksesta asettaa ylipäättään liiallisia vaatimuksia koululaitoksen antamalle opetukselle ja erityisesti kieltenopetukselle. Tähän viittaavat myös tässä tutkimuksessa aikaisemmin mainitut kansainvälisetkin kielisuunnittelun asiantuntijat. Riittävien mahdollisuuksien korostaminen olisi ehkä soveltunut paremmin tähänkin yhteyteen.

Erityistä huomiota sivistysvaliokunta kiinnitti mietinnössään myös käsityön/tekstiilityön ja teknisen työn, kirjallisuuden, liikunnan ja terveystieteiden opetukseen.

Opetuksen tavoitteena oli perusopetuksessa

"tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen ja antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. ...Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana.

"Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella."

Perusteluosassa sivistysvaliokunta viittasi entisen lainsäädännön tavoitesäännöksiin, jossa mainitaan muun ohella, että tavoitteena on *" oppilaalle persoonallisuuden monipuoliseksi kehittämiseksikansainvälisen yhteistyön ja rauhan edistämisen ja monikulttuurisen yhteisön kannalta tarpeellisten valmiuksien antamisen"*.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että lainsäädännön perustelut eivät ole tuleville päätöksentekijöille sitovia normeja. Tästä voi päätyä arvioon kansainvälisyysaspektin painoarvon vähentyneen uudessa lainsäädännössä. Aikaisemmin kansainvälisyyden merkitystä oli korostettu säädösten tasolla.

Lukiokoulutuksen tavoitteeksi esitettiin

"tukea opiskelijoiden kasvamista hyväksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi sekä antaa opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä persoonallisuuden monipuolisen kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi koulutuksen tulee tukea opiskelijoiden edellytyksiä *elinikäiseen oppimiseen ja itsensä kehittämiseen* elämänsä aikana.

(Kursiivilla merkityt osuudet ovat sivistysvaliokunnan muutoksia).

Perusopetuksen kieliohjelmaan ja lukion kieliohjelmaan ei tullut eduskunnassa muutoksia. Säännöksissä todettiin edelleen sekä perusopetuksen että lukion puolella, että oppimäärään kuului sekä toista kotimaista kieltä että vieraita kieliä.

Lukion osalta sivistysvaliokunta vahvensi äidinkielen ja kirjallisuuden sekä toisen kotimaisen kielen asemaa siten, että niiden pakollisuudesta ei saanut poiketa kokeilutarkoituksessakaan.

Valiokunta lisäsi muistioonsa kaikkiaan 20 lausumaa. Niistä lausuma 6 ja 20 liittyivät jollain tavalla kieliaiineeseen.

Lausumassa 6 eduskunta edellytti, että hallitus tekisi suomen tai ruotsin kielen opetuksen järjestämisestä maahanmuuttajien lapsille selvityksen, ottaako opetus huomioon lasten kielellisen lähtötason. Tavoitteena oli, että maahanmuuttajien lapset voivat oppia suomea tai ruotsia mahdollisimman hyvin.

Lausumassa 20 eduskunta edellytti, että hallitus kiirehtisi sellaisen rahoitusjärjestelmän aikaansaamista, joka turvaisi saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen myönteisen kehityksen jatkumisen.

9.2.2 Uuden lainsäädännön valmistelussa esiin tullutta

Uuden lainsäädännön valmistelussa tuli esiin, peruslähtökohtana, että koulutuksen tavoitteita ja keskeisiä asioita koskevat säännökset säilyisivät ennallaan (HE 86/97). Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin koulutuksen arviointitoiminnalla. Tarkoituksena oli ollut lähinnä lainsäädännön tekninen uudistus. Arvo- ja tavoitekeskustelujen mahdollinen pohdinta siirtyisi valtioneuvostolle, kun se aikanaan päättäisi "opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen tai lukio-opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen ja oppilaanohjaukseen (tuntija-ko)". Toiseksi kansalliseksi päätösvallan foorumiksi muodostuisi opetushallitus, jonka tehtävänä oli "päättää perusopetuksen ja lukio-opetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien sekä oppilaanohjauksen ja muun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä (opetussuunnitelman perusteet)."

Uuden lainsäädännön valmistelussa esiin tulleita näkemyksiä kieliohjelmasta voi arvioida sivistysvaliokunnan saamien muutosehdotusten ja kommenttien pohjalta (SiV sihteerin 18.3.1998) sekä sivistysvaliokunnan mietinnöstä. Sivistysvaliokunnan sihteerin mukaan ainoa kieliohjelmaan liittynyt kysymys oli vieraskielinen opetus. Tämä oli äidinkielen opettajien liiton kannanotto vieraskieliseen opetukseen. Äidinkielen opettajien liitto katsoi kannanotossaan, ettei vieraskielinen opetus sovellu kaikille oppilaille.

Sivistysvaliokunta kuuli kaikkiaan noin 380 asiantuntijaa. Asiantuntijoiden suureen määrään vaikutti ilmeisesti se, että kysymyksessä oli samalla kertaa paitsi perusopetusta ja lukio-opetusta lisäksi myös aikuiskoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeva säännöstö. Asiantuntijoista oli Suomen kieltenopettajien liittoa tai sen eri kieliyhdistyksiä edustamassa ainoastaan yksi henkilö. Ilmeistä on, ettei kieliohjelmapolitiikan tai kieltenopetuksen osalta siis koettu olevan lainsäädännössä ongelmakohtia, koska kansanedustajilla oli näin pieni tarve kuulla kieltenopettajia. Liiton huolenaiheista saa kuvan eduskunnalle jätetyistä kannanotoista (Tempus 1/98, 5). Ne koskivat ensinnäkin opettajien kelpoisuuksia ja virkakelpoisuutta. Myös kaivattiin eduskunnalta tukea sille, että paikallisessa päätöksenteossa huolehdittaisiin kieltenopetuksen tuntimääristä ja ryhmien suuruuksista. Eduskunnalle esitettiin tässä siis toivomuksia, jotka olisivat kuuluneet toiselle foorumille.

Opetusalan ammattijärjestön alainen Aineopettajaliitto esitti sivistysvaliokunnalle oman näkemyksensä koululakien uudistuksesta. Lausunnossa esitettiin kannanotto aineenopettajien käytön tärkeydestä ja opettajien asiantuntijuuden korostamisesta esitystä vahvemmin. Samalla korostettiin pienten ja sopivin pedagogisin perustein määriteltyjen kouluyksikköjen ja opetusryhmien merkityksestä sekä pienten koulujen ylläpidon turvaamista.

Vieraalla kielellä opettaminen oli yksi huolenaihe. Siinä yhteydessä aineenopettajat pitivät tärkeänä korostaa oppilaan oikeutta omaan äidinkieleen ja kulttuuriin sekä oppilaan kehitystason, opetusjakson pituuden sekä opetettavan oppiaineen huomioon ottamista. Oli myös turvattava oppilaan persoonallisuuden kehittyminen, ajattelutaito ja käsitteiden muodostamiskyky. Oppilaan osallistumisen vieraskieliseen opetukseen oli oltava vapaaehtoista. Opettajalla tuli olla erinomainen kielitaito, aineenhallinta ja opetustaito. Katsottiin, että tulosten saavuttamiseksi vieraskielinen opetus vaati perusteellista suunnittelua, riittäviä resursseja ja asianmukaisia oppimateriaaleja. Vieraskielisen opetuksen perusteista tulisi säätää asetuksessa (Tempus 3/97).

Lisäksi puheenjohtaja Terttu Valojärvi otti jäsenlehdessä (Tempus 3/98 ja Tempus 7/98) kantaa uusien koululakien mukanaan tuomaan arviointivelvoitteeseen. Näkökulmana oli käytännön asiantuntemuksen antaminen kielten opetuksen arviointiin lähinnä kielikokeiden avulla.

Tämä asiakirja-aineisto antaa kuvan opetuksen ja kielten asiantuntijoiden suhtautumisesta valmisteilla olevaan lainsäädäntöön. Kysymykset, jotka huolestuttivat opettajia ja erityisesti kieltenopettajia, olivat lähinnä sellaisia, jotka eivät kuuluneet eduskuntaan vaan joista huolen pitäminen kuuluu kuntatason poliitikoille. Itse asiassa saa sen kuvan, että varsinaiset opetuksen asiantuntijat olivat vahvasti kiinni nykypäivässä. Sen sijaan koulutusta koskevassa lainsäädännössä pyritään vahvemmin tulevaisuudenkin ennakointiin.

10. TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimuksen kuluessa olen suorittanut jatkuvaa arviointia. Olen analysoinut ja arvioinut esiin tulleita tuloksia yksityiskohtaisesti ja pyrkinyt selventämään tilannetta hallinnon kannalta. Kysymys on ollut usein paitsi eräänlaisesta jatkuvasta konteksti- ja panosarvioinnista myös implementoinnin ja prosessin arvioinnista. Tässä varsinaisessa tutkimustuloksia käsittelevässä osuudessa tarkoitukseni on pyrkiä vastaamaan tutkimusongelmiin paneutumatta enää yksityiskohtaiseen arviointiin. Näin pyrin saamaan varsinaiset tutkimustulokset tarkasteluun kieliohjelmapolitiittisten tavoitteiden asettelun yleisten linjausten osalta.

Kieliohjelmapolitiikassa asetetut tavoitteet nousevat tutkimuksessa esille kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Ensiksi kysymys on siitä näkökulmasta, mitä tavoitteita harjoitettu kieliohjelmapolitiikka sinänsä on pyrkinyt edistämään ja mitä muutosta ja jatkuvuutta on todettavissa kielipoliittisessa suunnittelussa ja valmistelussa. Toiseksi kysymys on siitä näkökulmasta, mitä on tullut esiin koulutuspoliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa, jossa kieliohjelmapolitiikka on ollut mukana koulutuspolitiikan kokonaisuuden osa-alueena. Jälkimmäinen näkökulma liittyy samalla tutkimuksen toiseen ongelmaan, miten harjoitettu kieliohjelmapolitiikka liittyy yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan.

10.1 Kieliohjelmapolitiikan tavoitteet, niiden muutokset ja jatkuvuus kielipoliittisessa suunnittelussa ja valmistelussa

Kielipoliittisessa suunnittelussa ja valmistelussa kieliohjelmapolitiikka on pyrkinyt edistämään sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita. Määrällisiä ja laadullisia tavoitteita on pyritty asettamaan myös siinä vaiheessa, kun kielipoliittinen suunnittelu- ja valmistelu on pyritty kytkemään yhteiskunta- ja koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Tämä on merkinnyt sekä kieliohjelmapolitiikan kvantitatiivista että kvalitatiivista tavoitteen asettelua kielisuunnittelun ja koulutuspolitiikan tasolla.

Kielisuunnittelun määrällisessä tavoitteen asettelussa on ollut lähtökohtana, että suomalaisten tulisi hallita vähintään kahta vierasta kieltä. Sen sijaan kielitaidon enimmäismää-

rälle ei ole asetettu rajoituksia, vaan on katsottu, että ihmisellä on mahdollista periaatteessa hankkia hyvin monien vieraiden kielten taitoa. Lisäksi on asetettu tavoitteeksi, kuinka suuria määriä eri vieraiden kielten osaamista tulisi Suomessa olla. Kielitaidon laadulliset tavoitteet ovat suuntautuneet siihen, minkä tasoista suomalaisten kielitaidon tulisi olla kaikissa eri kielissä. Lisäksi on valmisteltu muita tavoitteita, joiden on arvioitu vaikuttavan kielitaidon laatuun. Tavoitteen asettelu on kohdistunut lähinnä työelämässä toimivaan väestöön, mutta myös peruskoulun ja lukion kieliohjelmaan. Tutkimuksessa on tullut kielisuunnittelussa jo 1970-luvun puolivälissä esiin elinikäisen koulutuksen periaate, joskin on korostettu, että eräiden yksilöille ja yhteiskunnalle tärkeiden kielten opetusta ja opiskelua ei saisi liiaksi siirtää muiden koulutus- ja opetusmuotojen tehtäväksi.

10.1.1 Peruskoulun ja lukion kieliohjelman määrää koskevat tavoitteet

Nämä kielitaidon määrään ja laatuun kohdistuvat tavoitteet ovat johtaneet opetuksen osalta pohdintaan sekä minimitavoitteen että maksimitavoitteen asettamisesta. Peruskoulussa on toteutunut selkeä minimitavoite eli kahden vieraan kielen opettaminen periaatteessa kaikille. Tavoite on ollut pysyvä koko peruskoulujärjestelmän ajan. Pysyvä on ollut myös tavoite, että toisen näistä kielistä tulisi olla toinen kotimainen kieli. Peruskoulun kielisuunnittelussa on tullut esille viitteitä myös kieliohjelman maksimitavoitteesta. On todettu, että kaikille tulisi turvata mahdollisuus opiskella kolmea vierasta kieltä, joista yhden tulisi olla valinnainen kieli. Sellaisella oppilaalla, joka opiskelee valinnaisena kielenä latinaa, tulisi olla mahdollisuus opiskella neljääkin vierasta kieltä. Mahdollisuus neljän kielen opiskeluun, joista kaksi olisi oppilaalle valinnaisia kieliä, oli kytketty aluksi latinaan. Myöhemmin mahdollisuus laajeni yleensä neljänteen kieleen.

Pysyvänä tavoitteena on ollut peruskoulussa myös, että pakollisessa vieraassa kielessä tulisi olla mahdollisuuksia valita eri kieliä. Kielisuunnittelussa pyrittiin kielisuunnittelukauden alkuvaiheessa rajaamaan pakollisiksi kieliksi englanti, ranska, saksa ja venäjä. Myöhemmässä vaiheessa tuli edellisten kielten joukkoon espanja. Myös valinnaiset kielet on pyritty rajaamaan peruskoulussa. Ensiksi pyrittiin siihen, että ne olisivat englanti, ranska, saksa, venäjä ja latina ja myöhemmin tulivat joukkoon espanja ja italia.

Lukion kielipoliittisessa suunnittelussa on pyritty siihen, että oppilaalle tulisi opettaa vähintään kolmea vierasta kieltä. Yhden näistä kielistä on tullut olla toinen kotimainen kieli ja kahden muun vieraita kieliä. Vieraan kielen ei ole lukiossa kuten ei peruskoulusakaan tullut olla kaikille suomalaisille saman kielen, vaan vieraassa kielessä on pyritty vaihtoehtoisiin valintoihin. Pakollisina vieraina kielinä on tullut olla mahdollisuus opiskella samoja kieliä kuin peruskoulussa. Peruskoulun kielisuunnittelussa on asetettu tavoitteeksi, kuinka suuriin opiskelijamääriin tulisi pyrkiä eri kielten opiskelijoissa. Lukiossa ei näitä tavoitteita ole enää konkretisoitu pakollisten kielten osalta. On pyritty sen sijaan kieliohjelman jatkuvuuden turvaamiseen.

Kielisuunnittelussa ei sen sijaan ole pyritty täysin vapaaseen kielivalintaan eli siihen, ettei lainsäädännössä asetettaisi mitään rajoituksia, mitä kieliä opetetaan pakollisina tai valinnaisina vieraina kieliä. Perusteluna on ollut, ettei täysin vapaata kieliohjelmata voitaisi toteuttaa, vaan sellainen tilanne johtaisi käytännöllisiin vaikeuksiin muun muassa opettajajärjestelyjen ja opintojen jatkuvuuden osalta. Näiden oikeuksien turvaamisen estäisivät taloudelliset syyt sekä maan eri osien erityispiirteet. On myös pyritty rajaamaan erikielten valintoja siitä syystä, että voitaisiin ehkäistä valintojen hajautuminen liian monen eri kielen osalle. Hajaantumisen arvioitiin johtavan asetetun tavoitteen vastaiseen tulokseen.

Peruskoulun ja lukion kieliohjelman määrään liittyvät tavoitteet lähenevät kieliohjelman laadullista tavoitteen asettelua siinä, että on pyritty useiden kielten tarjoamiseen kieliohjelmassa eli kieliohjelman monipuolisuuteen.

Tavoitteen asettelussa lähdettiin kielisuunnittelussa aluksi peruskoulun kieliohjelman pohjalta siinä, että pakollisen kielen opetus alkaisi aina peruskoulun 3. luokalla eli silloin, kun oppilas on yhdeksän vuoden ikäinen. Pakollisen kieliohjelman aloitusluokkana pysyi pitkään hallinnollisin rajoituksin peruskoulun kolmas luokka. Toinen pakollinen kieli tulisi ohjelmaan peruskoulun yläasteen 7. luokalla ja valinnainen kieli yleensä 8. luokalla. Ruotsinkielisessä koululaitoksessa toinen kieli tulisi opinto-ohjelmaan jo peruskoulun 5. luokalla. Katsottiin, ettei oppilaskohtaista kieliohjelmata tulisi tehdä laajemmaksi, koska vieraan kielen oppiminen on vaikeata ja peruskoulun muiden tavoitteiden toteutumisen voisi vaarantua. Tässä yhteydessä nousi esille kuitenkin myös kielenopetuksen aloittami-

sen ikäkysymys ja sitä pohdittiin. Kielisuunnittelussa ei kuitenkaan esitetty kieliohjelman alkamisen siirtämistä myöhäisemmäksi, vaikka kysymys oli usein esillä.

1980-luvun lopulla pyrittiin kielisuunnittelussa lähinnä kieliohjelman monipuolisuuden kehittämiseen lisäämällä oppilaskohtaista kieliohjelman painotusta tekemällä mahdolliseksi kielitaidon monipuolisuuden toteutuminen oppilaiden valintojen perusteella siten, että olisi mahdollisuus aloittaa toisen vieraan kielen tai toisen kotimaisen kielen opiskelu suomenkielisessä koululaitoksessa jo peruskoulun 5. luokalla. Pyrkimyksenä oli kielisuunnittelussa sitoa tämä mahdollisuus niihin oppilaisiin, jotka olivat aloittaneet kielenopiskelun jollakin muulla kielellä kuin englannilla. Tarkoitus oli edistää vähemmän luettelon kielten opiskelua eli monipuolisuuden tavoitteen toteutumista tarjoamalla mahdollisuus opiskella englantia pidempään ja samalla parantaa englannin laatuavoitetta.

10.1.2 Peruskoulun ja lukion tuottaman kielitaidon kehittäminen muussa opetuksessa

Tutkimuksesta nousee esiin jo alussa peruskoulun ja lukion kielitaidon laadun kehittämisen tavoite muutenkin kuin kielenopetuksen avulla nimittäin opettamalla muita oppiaineita vieraalla kielellä. Vieraskielisen opetuksen katsottiin soveltuvan lähinnä kielellisesti lahjakkaisiin ja kieliin suuntautuviin oppilaisiin jo olemassa olevissa vieraskielisissä kouluissa. Samassa yhteydessä esitettiin kuitenkin selvityskohteeksi suomalais-ruotsalaisen koulun perustaminen.

1980-luvun lopulla pyrittiin kuitenkin kielisuunnittelussa jo selvästi vieraskielisen opetuksen lisäämiseen. Perusteluna oli kansainvälisen toiminnan lisääntyminen ja Euroopan yhdentymiskehitys. Kielisuunnittelussa asetettiin tavoitteeksi vieraskielisten koulujen verkoston luominen kattavasti ympäri maata. Vieraskielisen opetuksen lisäämiseen pyrittiin lisäksi myös asettamalla tavoitteeksi opettaa peruskoulussa ja lukiossa mitä tahansa oppiainetta vieraalla kielellä opettajien resurssien mukaan. Vieraskielisen opetuksen tavoitteen asettelu jatkui edelleen kielipoliittisessa valmistelussa 1990-luvun alussa, jolloin molempien kotimaisten kielten käyttäminen eri oppiaineiden opetuksessa tuli vahvemmin esille kuin aikaisemmin ja tavoite ulotettiin jo alle kouluikäisiin lapsiin.

10.2 Kielipoliittisen suunnittelun tavoitteet suhteessa peruskoulun ja lukion koulutuspoliittiseen suunnitteluun

Tässä yhteydessä pyrin vastaamaan tutkimuksen toiseen kysymykseen, miten harjoitettu kieliohjelmapolitiikka liittyy yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan. Selvitän niitä tuloksia, joita erillisen kielipoliittisen suunnittelu- ja valmistelutyön kanssa on samanaikaisesti tehty keskushallinnossa. Kysymys on muusta koulutuspoliittisesta valmistelutyöstä, johon on pyritty samalla sisällyttämään kielipoliittisia tavoitteita. Tässäkin yhteydessä korostettiin kieliohjelman monipuolisuuden tavoitetta. Tärkeänä pidettiin, että englannin kieltä taitavien rinnalla tulee olla myös muita maailmankieliä puhuvia. Tärkeinä kielinä pidettiin ranskaa, saksaa ja venäjää. Molempien kotimaisten kielten merkitystä korostettiin sekä Suomen että pohjoismaisten yhteyksien kannalta.

Tavoitteeksi asetettiin lisäksi lukion kieliohjelman keventäminen, koska Suomen koulujen kieliohjelmaa pidettiin kansainvälisten vertailujen perusteella raskaana. Tavoitteeseen liittyi lukion pakollisen kieliohjelman minimitalvoitteen muuttaminen siten, että kolmen pakollisen kielen sijasta lukiossa olisi ainoastaan kaksi vierasta kieltä, joista toinen olisi aina toinen kotimainen kieli. Tavoitteeksi tuli toisen vieraan kielen siirtäminen valinnaiseksi. Tässä kohdin kieliohjelmatavoitteet muotoutuivat toisiksi kuin erillisessä kielisuunnittelussa. Samanaikaisesti ammatillista koulutuksen tavoitteen asettelussa pyrittiin kahden vieraan kielen opettamisen tavoitteeseen. Myös näistä toisen kielen tuli olla toinen kotimainen kieli. Tämä tavoitteen asettelu vahvisti kieltenopetuksen tilannetta luomalla yhtenäiset suunnitteluperiaatteet kaikkeen ammatilliseen koulutukseen.

Peruskoulun ja lukion seuraavan vaiheen opetussuunnitelman valmistelutyössä palattiin uudelleen kieliohjelmakysymyksiin. Tässä koulutuspoliittisessa suunnittelutyössä asetettiin kaikkiaan neljä tavoitetta, joista kaksi kohdistui kieliohjelmaan. Ne olivat kieliohjelman uudistus ja valinnaisuuden lisääminen. Valinnaisuuden lisäämisen tavoite oli perustelu kieliohjelman uudistamisen tavoitteelle. Peruskoulussa säilyisi edelleen kahden pakollisen kielen opettamisen vähimmäistavoite. Uudistamiseen pyrittäisiin rajaamalla peruskoulun ala-asteella alkavaksi pakolliseksi kieleksi ainoastaan englanti eli ruotsin, ranskan, saksan ja venäjän opettamisen mahdollisuus poistettaisiin ala-asteelta. Tavoite koski lähinnä suomenkielisiä peruskouluja. Sen sijaan yläasteen pakollisessa kieliohjel-

massa olisi edelleen tavoitteena monipuolisuus. Tähän pyrittäisiin siten, että pakollisena kielenä opetettaisiin vaihtoehtoisesti ruotsia, ranskaa, saksaa tai venäjää.

Tavoitteena olisi peruskoulun kieliohjelman jatkuminen lukiossa sillä poikkeuksella, että ruotsin kieli muuttuisi kaikille pakolliseksi kieleksi ja ruotsin opinnot voitaisiin aloittaa vasta lukiossa.

10.3 Kieliohjelmapolitiittinen päätöksenteko osana koulutuspolitiittista päätöksentekoa

Harjoitetun kieliohjelmapolitiikan liittymisestä koulutuspolitiikkaan saa vertaamalla kahtena eri ajankohtana suunnitellun koululainsäädännön uudistuksen kielipoliittisia linjauksia toisiinsa. Kysymyksessä ovat 1970- ja 1980-luvulla suunniteltu ja vuonna 1985 voimaan tullut peruskoulua ja lukiota koskeva lainsäädäntö sekä 1990-luvulla suunniteltu ja 1999 voimaan tullut perusopetusta ja lukio-opetusta koskeva lainsäädäntö. Keskeistä on tällöin tarkastella tuloksia siten, että samalla otetaan huomioon koulutuspolitiittisen päätöksenteon taso. Tutkimustuloksia havainnollistaa seuraavalla sivulla esitetty kuvio kieliohjelman suunnittelusta ja päätöksenteosta.

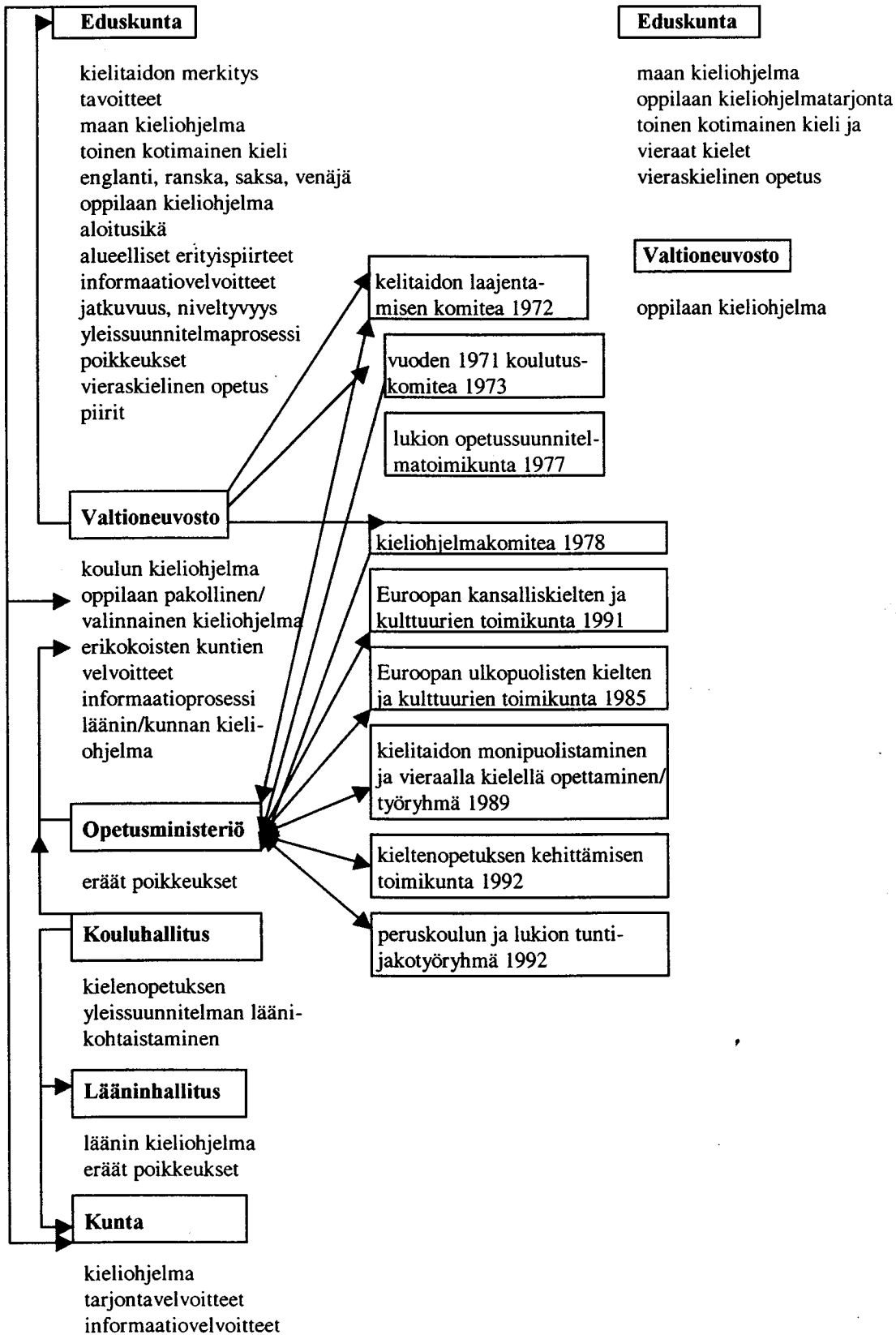
Kuvio osoittaa, että peruskoulun uudistuksen toteuduttua 1970- ja 1980-luvulla tapahtui opetusministeriön toimialalla laajaa kielipoliittista ja koulutuspolitiittista valmistelutyötä. Sen sijaan 1990-luvulla suunnitellulla koululainsäädännöllä ei ollut taustalla siihen selkeästi liitettyä koulutuspolitiittista tai kieliohjelmapolitiittista valmistelutyötä.

Tutkimuksesta on käynyt ilmi, että kieliohjelmapolitiittinen ja koulutuspolitiittinen valmistelutyö tapahtui varsinaisesta lainsäädännön valmistelusta erillään olevana toimintana. Tämä koskee vuonna 1985 valmistunutta peruskoulu- ja lukiolainsäädäntöä ja sen jälkeen tapahtunutta kehittämistoimintaa. Kieliohjelmapolitiittinen valmistelutyö kytkettiin kuitenkin koulutuspolitiittiseen päätöksentekoon ylimmällä päätöksenteon tasolla eli eduskunnassa.

Kuvio 11. Kieliohjelman suunnitteluelimet ja päätöksenteon tasot vuosien 1985 ja 1999
lainsäädännön mukaisesti

1985 - 1998

1999



Kieliohjelmapolitiittinen valmistelutyö oli siirretty vahvaksi osaksi koulutuspolitiikkaa.

Kaavio osoittaa, että vuonna 1999 voimaan tulleen lainsäädännön valmistelu eroaa edellisestä sisältökysymysten esiin nousemisessa. Koulutusta koskevan lainsäädännön valmistelu eteni sekä vuonna 1985 että vuonna 1999 voimaantulleiden kokonaisuudistusten osalta samansuuntaisten linjausten mukaisesti. Kuitenkaan jälkimmäiseen uudistukseen ei liittynyt komitea-, toimikunta- eikä työryhmätyyppistä koulutuspoliittisten sisältöalueiden kuten esimerkiksi kieliohjelmien asiantuntijavalmistelua. Tämän lainsäädännön valmisteluun liittyvissä yhteyksissä ei muutenkaan kieliohjelmapolitiikkaa tullut esille. Varsinaisten kieliohjelmapolitiittisten valmistelun linjaukset teki virkamiessihteeristö eivätkä linjaukset juuri muuttuneet poliittisessa valmistelussa eivätkä päätöksenteossa. Lainsäädännön valmistelussa todetaan aikaisempien tavoitteiden olevan voimassa. Tämä ei ole kuitenkaan velvoittava toteamus, vaan vasta tuleva poliittinen ja virkamiestason päätöksentekovaihe ratkaisee, muuttuvatko aikaisemmat koulutuspoliittiset ja kieliohjelmapolitiittiset tavoitteet siltä osin, kun ne eivät tulleet ilmi säännöstasolla.

Eduskunta otti lainsäädännössä kantaa siihen, että maan kieliohjelmaan kuuluu toinen kotimainen kieli ja vieraita kieliä. Kieliohjelman toisen kotimaisen kielen osalta tavoitteen asettelu säilyy linjauksena ennallaan. Käsitettä vieraat kielet ei yksilöity säännöksiin eikä valmisteluaineistosta käynyt ilmi, mitä kieliä tarkoitetaan. Monikkomuoto osoittaa, että maan kieliohjelma tulee sisältämään vähintään kaksi vierasta kieltä. Vieraskielisestä opetuksesta eduskunta teki kuitenkin edelleen oman säännöksen.

Eduskunta sääti valtioneuvostolle oikeuden päättää opetuksen tuntijaosta, minkä osa kieliohjelma on. Koska valtioneuvosto ei ole saanut eduskunnalta linjausta tuntijaon varalta, valtioneuvoston velvoitteet koskevat ainoastaan toista kotimaista kieltä sekä perusopetuksessa että lukio-opetuksessa. Sen sijaan vieraiden kielten osalta valtioneuvostolla on vapaa harkintavalta. Päätöksentekovaltaa on siirretty myös virkamiestasolle opetushallitukseen. Virkamiestason päätöksien varalta ei eduskunta eikä valtioneuvosto ole juuri antanut linjausohjausta.

Lainsäädäntöä valmistelleen lakimiehen kanssa käydyssä keskustelussa (Lahtinen 18.1.1999) kävi ilmi, että uuden lainsäädännön tavoitteena on itse asiassa lainsäädännön

Lähtökohtana kieliohjelmapolitiisessa valmistelutyössä oli Vuoden 1971 koulutuskomitean tavoitteen asettelu. Koulutuskomitea oli laatinut yhteiskuntapolitiiset tavoitteet ja johtanut niistä koulutuspolitiiset tavoitteet. Kieliohjelmakomitea kytki ensimmäistä kertaa kieliohjelmapolitiiset yleistavoitteet yhteiskunta- ja koulutuspolitiisiin tavoitteisiin. Samalla valmisteltiin peruskoulua, lukiota, ammatillista ja aikuiskoulutusta sekä korkeakoulutusta ja muuta opetustoimintaa varten kieliohjelmapolitiinen periaateohjelma. Taustana oli elinikäisen koulutuksen periaate. Kieliohjelmapolitiinen valmistelutyö jatkui 1990-luvun alkupuolelle saakka.

Ensinnä tarkastellaan sitä, miten kieliohjelmapolitiikka liitettiin poliittisen päätöksentekijöiden kautta yhteiskunta- ja koulutuspolitiikkaan. Kysymys on tässä tapauksessa lähinnä koulutuspolitiikasta, joka kuuluu yhteiskuntapolitiikan alaan.

Koulutuspolitiikan normatiivinen eli ylin päätöksentekijä eduskunta korosti kielitaidon merkitystä yhteiskunnan ja yksilön näkökulmasta. Se asetti kielitaidon tavoitteita. Tavoitteena tuli olla sekä yksilön kohdalla että yhteiskunnassa monipuolinen kieliohjelma. Säännökset laadittiin sekä oppilaan kieliohjelmalle että maan kieliohjelmalle tästä näkökulmasta. Oppilaan pitäisi saada oppia monipuolisesti kieliä ja maan kieliohjelman tulisi täyttää monipuolisuuden tavoite. Eduskunta totesi myös yksilöidysti, mitkä kielet olivat niin tärkeitä, että ne piti mainita lainsäädännössä nimeltä. Eduskunta yhdisti kieliohjelmapolitiikan tavoitteisiin myös koulutuspolitiikan alueelliset näkökohdat. Se linjasi, millaisia velvoitteita tulisi kieliohjelman toteuttajille eli kunnille säätää ja millaisin prosessein nämä velvoitteet etenisivät keskushallinnosta kouluihin. Samalla kiinnitettiin huomio informatio-ohjantaan. Koulutuksen järjestäjille tuli säädöksiin tiedotusvelvoite. Siinä todettiin mm, että vanhempia tulisi valistaa siitä, kuinka tärkeätä on, että lapsi oppii aikaisempaa paremmin ja aikaisempaa useampia kieliä. Taustalla oli lisäksi elinikäisen koulutuksen näkemys.

Eduskunnan linjausten ensisijainen poliittisen päätöksenteon kohde on valtioneuvosto. Valtioneuvoston tuli jatkaa kieliohjelman liittyvää panostusta sekä säännöksiin että alemman asteisiin määräyksiin. Kieliohjelmaa koskeva velvoite ulottuisi valtionhallinnossa lääninhallitukseen saakka, joista se siirtyisi kunnille kaikkien koulujen osalta huomioon otettavaksi.

kodifikaatio eli hajallaan olevasta lukuisista eri laeista ja asetuksista kootun yhtenäisen kokonaisuuden aikaansaaminen. Koko lainsäädännön valmistelua ohjasi hänen mukaansa yksimielinen hiljaisesti hyväksytty sopimus, ettei eri oppiaineita koskevista asioista puhuta eikä niihin puututa. Asiakirja-aineistosta on käynyt ilmi, ettei mitään oppiaineita koskevia keskusteluja ole merkitty muistiin.

Poikkeuksen tähän kuitenkin tekivät tutkimuksen mukaan terveystieto ja kirjallisuus, jotka eduskunta liitti lukiossa pakollisten aineiden joukkoon. Kirjallisuus liitettiin osaksi äidinkieltä ja terveystieto liikuntaa. Valmistelutyössä hyväksytty konsensus ei siis toteutunut enää eduskunnassa.

Kun edellistä lainsäädäntöä valmisteltiin eduskunnassa, kieltenopetus oli valmistelun ajan keskeisessä asemassa. Valtiopäiväasiakirjat osoittavat, että sivistysvaliokunnassa käytännössä lähes kaikkien puolueiden kansanedustajat esittivät näkemyksiä kieliohjelmaan liittyvistä kysymyksistä. Pakollisten kielten mainitsematta jättäminen lainsäädännössä siten, ettei mitään vieraita kieliä mainita nimeltä, on suurin periaatteellinen muutos aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna.

Suuria ovat lainsäädännölliset muutokset kieliohjelmapoliittisen säätelyn osalta kokonaisuutena. Tämä liittyy yleiseen koulutuspolitiikan säätelyjärjestelmän keventämiseen. Kieliohjelmaa ei ole myöskään muuten kuin äidinkielen ja toisen kotimaisen kielen kohdalla nähty oppilaskohtaiseksi oikeuskysymykseksi.

11. DISKUSSIO

Tutkimustani tehdessä minua jäivät askarruttamaan erilaiset kysymykset. Niistä tärkeimpinä pidän toisaalta kieliohjelman suunnittelun ja toisaalta poliittisen päätöksenteon tulevaisuuden näkymiä.

Tutkimustyöni yhteydessä olen saanut paitsi oman maamme myös kansainvälisestä kielisuunnittelusta tietoa ja näyttöä saamani työkokemuksen lisäksi enemmän kuin etukäteen uskoin saavani. Liiottelematta voin todeta, että Suomi on ollut 1970- luvulla kieliohjelman suunnittelukysymyksissä kansainvälisesti arvioiden maailman eturivin maa ja 1980- luvulla ja pitkälle 1990-luvulle maailman eturivin maiden joukossa. Kieliohjelman suunnittelun kansainvälinen lähdeaineisto on osoittautunut olevan peräisin pääosin 1980-luvun lopulta ja 1990-luvulta. Tämän tietouden hyödyntämisessä suomalaisilla on kuitenkin edelleen oppimista; erityisesti tämä koskee yleistä kielipolitiikkaa, kielikylpy-opetusta ja vieraalla kielellä tapahtuvaa opetusta. Tutkimussarkaa on myös runsaasti kielikoulutuksen tuloksellisuuskysymyksissä.

Suomen kieliohjelman suunnittelun ainutlaatuisuus ja tradition varhainen synty on herättänyt minut pohtimaan: Mistä tämä kaikki johtuu? Suomen kieliolosuhteet molempine kotimaisine kielineen, joista kumpikin on vähän puhuttuja, ovat osaltaan voimistaneet kiinnostusta kielenopetusta kohtaan. Tätä on edesauttanut se, että virkamiehistölle sekä koulutusta saaneelle väestönosalle on perinteisesti asetettu tiukat kielitaitovaatimukset, jotta selviäisimme kotimaisissa sekä kansainvälisissä tehtävissä. Puutteellinen itsetuntomme arvioidessamme omaa kielitaitoamme on ehkä osittain pakottanut meitä hankimaan kielikoulutusta siinä tapauksessa, että olemme halunneet pysyä mukana kansainvälisessä yhteistyössä ja lisänneet panosvalmiutta tulevan sukupolven kielitaidon kartuttamiseen.

Myöskin kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuiset kokemukset ja poliitikoille asetetut haasteet hoitaa menestyksellä ja monipuolisesti suhteita ulkomaihin 1900-luvulla, ovat nekin korostaneet tarvetta panostaa henkisiä ja aineellisia resursseja kielitaidon kehittämiseen. Suomalaiset poliittiset päätöksentekijät ja muut kulttuuri- ja talouselämän vaikuttajat ovat laajemmin kuin muissa maissa ymmärtäneet kielitaidon merkityksen

kansainvälisten suhteiden hoidossa kuin myös koko ikäluokan yleissivistyksen keskeisenä elementtinä.

Tätä näkökulmaa tukee aikoinaan tehty peruskoulun kieliohjelmapäätös, joka haasteellisuudessaan ja rohkeudessaan edellytti vahvaa pedagogista kehittämisotetta kieltenopetuksen opetussuunnitelmakysymyksiin. Jyväskylän yliopiston yhteydessä aikoinaan toiminut Kasvatustieteiden tutkimuslaitos (KTL) ja nykyinen Kasvatustieteiden tutkimuslaitos sekä soveltavan kielitieteen laitos ovat saaneet jo pitkään joukkoonsa kehityskelpoisia ja käytännön kokemusta arvostavia kieltenopetuksen ja koulutuksen kehittämistä kiinnostuneita tutkijoita, jotka opetushallinnon myötävaikutuksella on lähetetty kansainvälisiin seminaareihin ja kokouksiin saamaan kansainvälistä lisäoppia. Sen suurempaa kohua pitämättä tulimme samalla antaneeksi muiden maiden tutkijoiden käyttöön oman asiantuntemuksemme. Tästä näkyy vaikutusta paitsi Euroopassa myös Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa. Tämä kaikki toi käsitykseni mukaan koululaitokselle hyvät mahdollisuudet kehittää kieltenopetuksen pedagogiikkaa ja saada Jyväskylän yliopiston tutkijoiden panoksesta paljon virikkeitä maamme kielikoulutuksen kehittämiseen ja kapasiteetin kukoistukseen.

Kieliohjelman suunnittelun kehittyminen maassamme perustuu näihin lähtökohtiin. Jos tarkastellaan naapurimaatamme Ruotsia, on todettava, että se on ollut meitä edellä koko ikäluokalle tarkoitetun kielten opetuksen osalta. Siellä on osattu kehittää kieltenopetuksen didaktiikkaa. Ruotsissa ei kuitenkaan ole käsitykseni mukaan osoittanut niin laajaa ja syvällistä kieliohjelmasuunnittelun kapasiteetin kehittämistä kuin Suomessa. Ruotsissa ei ole ilmeisesti myöskään ollut tarvetta panostaa kieliohjelman monipuolistamiseen siinä määrin kuin Suomessa. Ruotsin maantieteelliset rajat ja mahdollisuudet osallistua kansainvälisten ristiriitojen liennytykseen ainoastaan rauhanomaisissa oloissa eivät nekään ole panneet poliitikkoja pohtimaan, miten asiat voitaisiin vielä laadukkaammin hoitaa.

Suomen oloissa luotiin kieliohjelman suunnittelulle otollinen maaperä opetusministeriön korkeimman johdon antaman henkisen tuen ja asiaa kohtaan tunteen arvostuksen ja kiinnostuksen myötä. Tästä on osoituksena maan kieliasiantuntemuksen suuntaaminen 1970-luvun puolivälissä kehittämään kansallista koko opetustoimen koskevaa kieliohjel-

mapoliittista strategiaa. Keskushallinnon myönteisen suhtautumisen takana olivat kuitenkin kokemukset Jyväskylän yliopiston tutkijoiden ammatillisesta osaamisesta tällä koulutuspolitiikan alalla.

Tutkimus ja käytännön kokemukset viime vuosilta ovat osoittaneet, että muualla Euroopassa on kieliohjelmasuunnittelu kehittynyt vahvasti. Tutkimusaineistoon perehtyessäni ja lukuisien soveltavan kielitieteen eurooppalaisten asiantuntijoiden kanssa keskustellessani on minulle kerrottu, että siellä on tiiviisti seurattu ja hyödynnetty suomalaisten tutkijoiden ja erityisesti Jyväskylän yliopiston viime vuosikymmenten aikana hankkimia kokemuksia ja luomaa asiantuntemusta.

Kieliohjelman suunnittelun onnistuminen edellyttää paitsi kielipolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan tuntemusta myös laajaa koulutuspolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan ymmärrystä ja kiinnostusta. Tästä syystä nousevat pohdittaviksi seuraavat kysymykset? Onko meillä Suomessa riittävästi kielipolitiikan ja kieliohjelmapolitiikan sekä siihen liittyvän koulutuspolitiikan osaajien ja tuntijoiden kapasiteettia vastaamaan 2000-luvun kansallisiin ja kansainvälisiin haasteisiin? Pystyvätkö he ottamaan oppia paitsi angloamerikkalaisen maailman myös ranskankielisen ja saksankielisen maailman tutkimuksen tuloksista? Mieleeni on myös jäänyt viime vuosien uudet kokemukset venäjänkielisen Euroopan osan vaikuttajakapasiteetista. Tuleeko meillä vastaisuudessaakin olemaan riittävästi kulttuuri- ja talouselämän vaikuttajia, poliitikkoja, virkamiehistöä ja tutkijoita voidaksemme vastata kansallisen koulutuspolitiikan ja siihen läheisesti kuuluvan kieliohjelmapolitiikan uusiin haasteisiin? Onko asiantuntemuksemme siinä määrin siirtymässä muiden maiden käytettäväksi (mm. EU-projekteihin liittyen), ettei meillä ole edellytyksiä saada kansalliseen käyttöön koulutuksen eri alojen opetussuunnitelmakysymysten asiantuntijoita.

Uuden koulutusta koskevan lainsäädännön tarkastelu osoittaa, että eduskunta ja parlamentaarikkomme ovat vastikään siirtäneet koulutuspoliittista ja samalla yhteiskuntapoliittista päätöksenteko-oikeuttaan ministeriölle ja jopa itseltään ulottumattomiin. Osaavatko 2000-luvulla toimivat hallitukset käyttää riittävästi niille kuuluvaa koulutuspoliittista ja kieliohjelmapoliittista valtaansa ja vastuutaan vai jättääkö se sitä virkamiehistöille tai muille vallanottajille. Osaako keskushallinto hahmottaa kielikoulutukseen vaikuttavia tekijöitä niin, että se omilla päätöksillään, resurssien jakamistoimenpiteillään ja suosituks-

sillaan luo toimivia edellytyksiä kielikoulutuksen kehittämiseksi ja tukee sitä, että toimintaan osallistutaan aktiivisesti ja käytetään kielikoulutusmahdollisuuksia täysimittaisesti hyväksi? Osaako keskushallinto luoda toimivan järjestelmän joka tehokkaasti tukee kielikoulutukseen osallistumista? Miten päätöksenteon purkaminen vaikuttaa keskitetyn koulutus- ja kulttuuripoliittisen vaikuttajakapasiteetin ja virkamiehistön asiantuntemukseen? Miten kunnallispoliitikot onnistuvat vaativassa tehtävässään?

Joka tapauksessa päätävävallan siirtäminen suo poliitikoille mahdollisuudet ja erinomaiset puitteet suunnata keskustelua ja päätöksentekoa kansallisen koulutuspolitiikan suuriin kysymyksiin; tätä odottaa meiltä myös kielipoliittisista kysymyksistä ja alueiden kehittämisestä kiinnostunut Euroopan unioni. Nykyisellä hyvin koulutetulla ja kielitaitoisella väestöllä on kaikki mahdollisuudet käsissään.

LÄHTEET

1. Kirjallisuus

Aho, E. 1996. Myrskyn silmässä. Helsinki: Edita.

Allardt, E. 1976. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Helsinki: WSOY.

Allardt, E. & Stark, C. 1981. Vähemmistö, kieli ja yhteiskunta. Helsinki: WSOY

Allardt, E. 1997. Kaksikielisyys, suomalaisten asenteet sekä ruotsinkielen asema ja tulevaisuus Suomessa. Teoksessa: Vårt land vårt språk. Kahden kielen kansa. Helsingfors: Svenska Finlands folkling.

Arajärvi, P. 1985. Koululainsäädännön käsikirja. Helsinki: Tammi.

Atjonen, P. 1993. Kunnan opetussuunnitelma koulun hallinnollisen ja pedagogisen kehittämisen kohteena ja välineenä. Kajaanin opettajankoulutuslaitos. Oulun yliopisto. Acta Universitatis Ouluensis. Series E. Scientiae rerum socialium 11.

Autio, V.-M. 1993. Opetusministeriön historia 6, 1997. Opetusministeriön historia 7. Helsinki: Opetusministeriö

Autio, V.-M. ja Heikkilä, M. 1990. Opetusministeriön historia 5. Helsinki: Opetusministeriö

Berndtson, E. 1994. Poliitikka tieteenä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Bliesener, U. 1998. Fremdsprachenunterricht in Deutschland. Bildung und Wissenschaft 4/1998. Bonn: Inter Nationes e.V.

De Cillia, R. 1998. Sprachenpolitik und gesellschaftliche Mehrsprachigkeit in Österreich. Burenwurscht bleibt Burenwurscht. Klagenfurt: Drava

Dery, D. 1990. Data in Policy. Teoksessa Nagel, S.S. Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms. Contributions in Political Science. 258. New York: Greenwood Press.

Domisch, R. 1998. Fachberatung für Deutch in Finland. Opetushallitus.

Greenberg, J.H. 1963. Language and Linguistics. Teoksessa Berelson B., The behavioral sciences today. New York: Harper & Row, 126-138.

Hagen, S. 1993. Languages in European Business. Toim. Haagen, S. London: CilT.

Hagen, S. 1994. Language Policy and Planning for Business in Great Britain. Teoksessa Lambert, R.D.: Language Planning around to world: Contexts and systematic change. Washington: The National foreign languages Center at the John Hopkins University.

- Haugen, E. 1972. Bilingualism as a Social and Personal Problem. Teoksessa toim. Filipović R. Active Methods and Modern Aids in the Teaching of Foreign languages. London: Oxford University Press.*
- Halila, A. Suomen kansakoululaitoksen historia I 1949 ja II 1949. Turku: Suomalainen Tiedeakatemia.*
- Hanho, J.T. Suomen oppikoululaitoksen historia I 1947 ja II 1955. Helsinki: WSOY.*
- Heidmets, M. 1993. Integraatio - miksi ja miten? Monikulttuurinen Viro -seminaarin esitelmä 26.9.1998. Helsinki.*
- Hinkkanen, A. 1967. Kansakoulusäädäntö. Helsinki: Valistus*
- Hirsjärvi, S. 1997. Sivistysihanteet koulutuksen arviointiperusteena. Teoksessa: R. Jakku-Sihvonen. ONNISTUUKO OPPIMINEN oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa. Arviointi 3/1997. Helsinki: Opetushallitus.*
- Hirvi, V. 1996. Koulutuksen rytmivaihdos. Helsinki: Otava*
- Hänninen, S. 1990. Language, Power, Legimation. Teoksessa Hänninen, S. and Palonen, K. Texts, Contexts, Concept. Studies on Politics and Power in Language. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association.*
- Jakku-Sihvonen, R. 1997. Esipuhe. Teoksessa: R. Jakku-Sihvonen. ONNISTUUKO OPPIMINEN oppimistuloksien ja opetuksen laadun arviointiperusteita peruskoulussa ja lukiossa. Arviointi 3/1997. Helsinki: Opetushallitus.*
- Jakku-Sihvonen, R. 1998. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 7/1998. Helsinki: Opetushallitus*
- Jarnila, R. 1998. Menestyvän ammatillisen oppilaitoksen profiili. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis.*
- Johnstone, J.N. 1981. Indicators of Education Systems. London: Kogan & Page.*
- Kaplan, R.B. 1989. Language Planning v. Planning Language. Teoksessa Candlin, C.N. ja McNamara, T.F. 1989. Language Learning and Community. Macquorie University Sydney: National Centre for English Teaching and Research.*
- Klinge, M. 1996. Finlands historia 3. Helsingfors: Schildt.*
- Kosonen, P. 1986. Yksityisen ja julkisen rajanveto hyvinvointivaltiossa. Julkaisussa: Poliitiikka 1/1986. Helsinki: Helsingin yliopiston yleisen valtionopin laitos.*
- Kuikka, M. T. 1991. Johdatus kasvatuksen historian tutkimukseen. Helsinki: Otava.*
- Laihiälä-Kankainen, S. 1993. Formaalin ja funktionaalinen traditio kieltenopetuksessa. Kieltenopetuksen oppihistoriallinen tausta antiikista valistukseen. Formal and functional*

traditions in language teaching. The theory-historical background of language teaching from the Classical period to the Age of reason. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Lambert, R. D. 1993. Foreign Language Planning in the United States. Teoksessa Morfit, Chr. A. National Foreign Language Planning: Practices and Prospects. University of Jyväskylä: Institute for Educational research.

Lappalainen, A. 1985. Peruskoulun opetussuunnitelman syntyprosessi ja peruskoulun johtamisjärjestelmän muotoutuminen. Tutkimuksia 8. Helsinki. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

Lappalainen, A. 1985. Kamppailu peruskoulusta. Jyväskylä: Opettajien Kustannus Oy.

Laukkanen, R. 1994. Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Lisensiaattitutkimus. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.

Laukkanen, R. 1998. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.

Laukkanen, R. 1998. Mitä OECD:n työtavat voisivat antaa julkishallinnon evaluaatioon Suomessa? Hallinnon tutkimus 4.1998. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1992. Koulutuspolitiikka. Helsinki: WSOY.

Leino, A-L. 1979. Kielididaktiikka. Helsinki: Otava.

Linder, S.H. and Peters, G. 1990. The Design of Instruments for Public Policy. Teoksessa Nagel, S.S. Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms. Contributions in Political Science. Number 258. New York: Greenwood Press.

Lindström, A. 1998. Ylioppilastutkinon muotoutuminen autonomian aikana. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. Koulutuksen tutkimuslaitos.

Läänemets, U. 1993. Languages and Policy in Estonia. Teoksessa Sajavaara et al. Jyväskylä: University of Jyväskylä. Institute for Educational Research.

Nagel, S.S. 1990. Bridging Theory and Practice in Policy Evaluation. Teoksessa Nagel, S.S. Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge Causes and Norms. Contributions in Political Science Number 258. New York: Greenwood Press.

Nikki, M-L. 1989. Suomalaisen koulutusjärjestelmän kielikoulutus ja sen relevanssi. Osa I. Jyväskylä. Kasvatustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 33.

Nikki, M-L. 1992b. Suomalaisen koulutusjärjestelmän kielikoulutus ja sen relevanssi. Osa II. Jyväskylä. Studies in Education, Psychology and Social Research 86. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Numminen, J. 1985. Valtioneuvoston ongelmia. Helsinki: Otava.

Numminen, J. 1987. Yliopistokysymys. Helsinki: Otava.

Numminen, J. & Piri, R. 1998. Kieliohjelman suunnittelu Suomessa. Teoksessa Takala, S. ja Sajavaara, K. Kielikoulutus Suomessa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus.

Nuolijärvi, P. 1999. Suomen kielitilanne 2000-luvulla. Julkaisussa Tieteessä tapahtuu 1/1999. Helsinki: Tieteellisten seurain valtuuskunta.

Piri, R. 1988. Toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen hallinnollinen suunnittelu peruskoulun ja lukion opetussuunnitelman osalta vuosina 1974-1985. Kasvatustieteen laudatur - tutkielma. Helsingin yliopisto: Kasvatustieteiden osasto.

Raasch, A. 1997. Sprachenpolitik Deutsch als Fremdsprache. Amsterdam: Herrlitz Universität Utrecht.

Raasch, A. 1998. Die Sprachen unserer Nachbarn - unsere Sprachen. Saarbrücken: Universität des Saarlandes.

Raasch, A. 1998. Fremdsprachendidaktik für Grenzregionen. Saarbrücken: Universität des Saarlandes.

Reunanen, J. 1997. Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriössä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. Avec Résumé en français. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

Rinne, M. 1973. 80 Suomen Opettajain Liitto. Helsinki: Suomen Opettajain Liitto.

Rohe, K. and Dörner, A. 1990. Political Culture and Concepts of Politics. Teoksessa Hänninen, S. and Palonen, K. Texts, Contexts, Concepts. Studies on Politics and Power in Language. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association.

Sarjala, J. 1981. Suomalainen koulutuspolitiikka. Helsinki: WSOY.

Sarjala, J. 1993. Julkinen valta ja koulutus. Julkaisussa Oikeus 1993:2. Helsinki: Suomen Demokraattiset lakimiehet & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys.

Schröder, K. 1992. Die Geschichte des Fremdsprachenunterrichts der DDR ist noch nicht geschrieben. Reflexionen und ein historiographischer Versuch zum Fremdsprachenunterricht in SBZ und DDR, 1945 -1965. Teoksessa K. Schröder Situation und Probleme des Fremdsprachenunterrichts und der Fremdsprachenlehrerbildung in den neuen Bundesländern. Augsburg I & I -Schriften. Herausgegeben von Finkenstaedt, Th. und Schröder K. Band 62. Deutschland: Universität Augsburg.

Shaw, A. 1993. The European Community's LINGUA Program. Teoksessa Sajavaara et al. Institute for Educational Research University of Jyväskylä.

Siikala, K. 1976. Suomen kansainväliset kulttuurisuhteet. Helsinki: Yhteiskirjapaino Oy.

Silvén, M. - Holma, P.S. 1998. Miten lapsi oppii kaksi äidinkieltä? Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja. Kasvatus 3/1998. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos/Jyväskylän yliopisto.

Stufflebeam, D.L. 1975. The CIPP -modell of Evaluation. Evaluation Center College of Education. Western Michigan University.

Summa, H. 1995. Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina. Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämistä jäljistä. Hallinnon tutkimus 2.1995. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Takala, S. 1979. 129/1979 Kielisuunnittelun kysymyksiä. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Selosteita ja tiedotteita 129. Jyväskylän yliopisto.

Takala, S. 1993. Language Policy and Language Teaching Policy in Finland. Teoksessa Sajavaara, K; et al. National Foreign Language Planning: Practices and Prospects. University of Jyväskylä. Institute of Educational Research.

Takala, S., March, D. & Nikula, T. 1998. Vieraskielinen opetus Suomessa. Julkaisussa Kielikoulutus Suomessa toim. Sauli Takala, Kari Sajavaara. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus.

Takala, S. & Sajavaara, K. 1998. Kielikoulutuksen tuloksellisuuskeskustelun vaiheita. Julkaisussa Kielikoulutus Suomessa, toim. Sauli Takala, Kari Sajavaara. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus.

Trim, J.L.M., 1992. Languages and International Cooperation. Julkaisussa Bilans et perspectives Stock-taking and perspectives Proceedings of the International Symposium on Language Teaching and Learning. Paris: L'Association pour les Etats Généraux des Langues.

Trim, J.L.M. 1994. Some Factors Influencing National Foreign Language Policymaking in Europe. Teoksessa Lambert, R.D. Language Planning around the World. Contexts and Systematic Change. Washington: The National Foreign Language Center at The John Hopkins University.

Umborg, V. 1997. Die Fremdsprachen und speziell das Deutsche in Estland. Teoksessa Raasch, A. Sprachenpolitik Deutsch als Fremdsprache. Amsterdam: Herlitz Universität Utrecht.

Van Els, T.J.M. 1993. Foreign Languages Teaching Policy: Some Planning Issues. Teoksessa Sajavaara, K. et. al. National Foreign Language Planning: Practices and Prospects. University Jyväskylä: Institute for Educational Research.

Van Els, T.J.M. 1994. Planning Foreign Language Teaching in a Small Country. Annals of The American Academy, AAPSS, 532.

Vedung, E. 1995 ja 1998. Utvärdering i politik och förvaltning. Evert Vedung och Studentlitteratur. 1991. Lund.

Wright von, G.H. 1985. Filosofisia tutkielmia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Väljärvi, J. 1993. Kurssimuotoisuus opetussuunnitelman moduulirakenteen sovelluksena lukiossa. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja A. Tutkimuksia 54. Jyväskylän yliopisto.

Yli-Renko, K. 1985. Lukion saksan kielen opetuksen tavoitteet. Tutkimuksia 38. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

Zapp, F. 1979. Foreign language Policy in Europe an Outline of the Problem. Brussels: European Cooperation Fund.

2. Mietinnöt, muistiot, valtiopäiväasiakirjat, ohjelmat

Aikuislukiotyöryhmän muistio 1992. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:3. Helsinki: Opetusministeriö.

Euroopan kansalliskielten ja kulttuurien toimikunnan mietintö 1991. Komiteanmietintö (1991:2). Helsinki: Opetusministeriö.

Euroopan ulkopuolisten kulttuurien ja kielten toimikunnan mietintö 1986. Komiteanmietintö 1986:1. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulunuudistuksen johtoryhmän mietintö 1978. Komiteanmietintö 1978:47. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1982-1983. 1981. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1984-1985. 1983. Helsinki: Opetusministeriö.

Keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma vuosille 1989-1991. 1988. Valtioneuvoston 19.5.1988 hyväksymä. Kouluosasto. Helsinki: Opetusministeriö.

Keydata on Education in the European Union. Belgium/Luxemburg European Commission. Eurydice 1997

Kieli ja sen kieliopit. Opetuksen suuntaviivoja. 1994. Helsinki: Opetusministeriö.

Kieliohjelmakomitean mietintö 1978. Komiteanmietintö 1978:60. Helsinki: Opetusministeriö.

Kielitaidon laajentamiskomitean mietintö. 1972. Komiteanmietintö 1972:A22. Helsinki: Opetusministeriö.

Kieltenopetuksen kehittämistoimikunnan mietintö 1992. Komiteamietintö 1992:16. Helsinki: Opetusministeriö.

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991-1996. Valtioneuvoston hyväksymä 20.11.1991. Koulutus- ja tiedepolitiikan linja. Helsinki: Opetusministeriö.

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991-1996 (1993) VNp 18.6.1993. Helsinki: Opetusministeriö.

Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Komiteamietintö 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.

Koulutus ja tutkimus 2000. 1995. Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995-2000. Valtioneuvoston päätös 21.12.1995. Helsinki: Opetusministeriö.

Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1:1995. Helsinki: Opetusministeriö.

Lausunnot kieliohjelmakomitean mietinnöstä ja niihin liittyvä muistio (Könnölä 14.2.1980). Valtioneuvoston arkisto.

Lukion opetussuunnitelmatoimikunnan mietinnöt I ja II E 1977. Komiteamietinnöt 1977:2. Helsinki.

OECD, 1982. Examens des Politiques Nationales D' Education. Finlande. Paris: CEDEX.

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö. 1970. Komiteamietintö 1970: A4. Helsinki: Opetusministeriö.

Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet. 1994. Helsinki: Opetushallitus.

Pääministeri Martti Miettusen II hallituksenohjelma. Eduskunnankirjaston päiväämätön kopio.

Sprachenkonzept Schweiz. 1998. Bericht einer der Kommission für allegemeine Bildung einagesetzten Expertengruppe Gesamtsprachenkonzept (Lüdi G. Werlen, I.R. Francéschini et. al.) Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen , Erziehungsdirektoren.

Structures des Systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'union européenne, 1995. Commission européenne. Bruxelles. Luxemburg: CECA-CE-CEEA.

The National Curriculum, 1995. London: Department for Education.

Tuntijakotyöryhmän muistio. 1992. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:9. Helsinki: Opetusministeriö.

ln
1t

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle 22.5.1990. Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämislinjat. Helsinki: Opetusministeriö.

Vuoden 1971 koulutuskomitea. Komiteanmietintö 1973: 52. Helsinki: Valtioneuvosto.

Vuoden 1975 toiset valtiopäivät. Asiakirjat F Kirjalliset kysymykset. 1975 II vp.1179/75. Kirjallinen kysymys n:o 32 ja hallituksen vastaus. Helsinki. Valtion painatuskeskus.

Vuoden 1983 valtiopäivät. Asiakirjat A3 Hallitukset esitykset 67 - 175. Helsinki: Eduskunta.

Vuoden 1983 valtiopäivät. Asiakirjat C2 Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki: Eduskunta.

Vuoden 1990 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 39-83. 20.4.-19.6.1990. Helsinki: Eduskunta.

Vuoden 1990 valtiopäivät. Pöytäkirjat 5. Istunnot 135-162. 28.11.-20.12.1990. Helsinki: Eduskunta.

Vuoden 1990 valtiopäivät. Asiakirjat C2. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Helsinki: Eduskunta.